

Le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne

PHILIP BOOTH

Professeur à l'université de Sheffield

1. LE CARACTÈRE ESSENTIEL DU DROIT DE L'URBANISME ET LA TRADITION DE *COMMON LAW*
 2. LES ORIGINES ET L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'URBANISME
 3. LA LOI DITE DE *TOWN AND COUNTRY PLANNING* DE 1947
 4. LES PRINCIPES DU DROIT DE L'URBANISME ACTUEL
 5. LA LÉGISLATION SECONDAIRE
 6. *POLICY AND LAW* : LE BINÔME DU SYSTÈME BRITANNIQUE
 7. LA HIÉRARCHIE DES PLANS
 8. LE *DEVELOPMENT* ET LES PERMIS D'URBANISME
 9. LES COMPÉTENCES
 10. LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET URBANISTIQUE
 11. LA RÉFORME
 12. CONCLUSION
- BIBLIOGRAPHIE

Dans l'*Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat* de 1999, Jean-Bernard Auby a présenté les grandes lignes du droit de l'urbanisme britannique tout en expliquant quelques-unes de ses spécificités. L'objet de la présente étude est d'élargir l'explication de la particularité de ce droit britannique et d'attirer l'attention sur le débat actuel autour des réformes déjà adoptées et à l'étude.

Tout d'abord, étant donné le caractère semi-fédéral de la Grande-Bretagne, il convient de noter qu'il n'est pas possible de parler d'un seul droit de l'urbanisme britannique. Chacune des quatre composantes du Royaume-Uni a un statut différent et sa propre loi. Le droit dont les détails sont exposés ici est celui de l'Angleterre et du Pays de Galles qui ont la même législation (sous réserve de quelques particularités pour le second). Toutefois, le droit applicable en Écosse et en Irlande du Nord est étroitement modelé sur celui de l'Angleterre : les divergences sont dues en grande partie aux différences de compétences, de responsabilités et de politiques régionales.

1. LE CARACTÈRE ESSENTIEL DU DROIT DE L'URBANISME ET LA TRADITION DE *COMMON LAW*

Il est difficile de comprendre les effets du droit écrit de l'urbanisme au Royaume-Uni sans prendre en compte la tradition de *common law* qui a une incidence primordiale sur sa rédaction et son application. Il s'ensuit que les lois dites de *Town and Country Planning* sont très différentes de celles qui relèvent de la tradition du droit codifié à base de droit romain en Europe continentale.

La *common law*, dont les origines remontent pour l'essentiel aux réformes mises en place par le roi Henri II à la fin du XII^e siècle, est surtout un système de droit procédural qui assure l'équité des procès pour tout homme libre et vise la recherche des remèdes appropriés au caractère des plaintes dont les cours sont saisies. Dans leurs décisions, les juges peinent à trouver les principes fondamentaux que l'on pourra tirer des spécificités de chaque dossier et appliquer ensuite aux procès successifs. D'où l'importance de la jurisprudence, de la *case law* et des principes qui ne prennent leurs effets que par rapport aux faits à l'origine des plaintes portées devant les tribunaux. D'où également le pragmatisme du système juridique qui a influencé par la suite les démarches administratives. Mais l'effet le plus important est que, dans sa façon d'interpréter la loi, le juge dispose d'un important pouvoir d'appréciation et « fait » lui-même la loi. Les procès juridiques en matière d'urbanisme sont relativement rares, mais l'importance des jugements est souvent majeure.

Les conséquences de cette tradition se révèlent toujours au moment des procès devant les tribunaux juridiques où les juges rendent leurs décisions sur la base du droit écrit vu à la lumière de la jurisprudence et des principes fondamentaux de la *common law*. Mais l'influence en est ressentie bien au-delà des tribunaux.

D'abord, l'idée que le décideur est libre de prendre des décisions selon les faits constatés s'est transmise presque imperceptiblement des juges aux responsables municipaux dans la longue évolution d'une administration locale moderne au cours du XIX^e siècle qui a vu la séparation des pouvoirs judiciaires et administratifs. Les lois de plus en plus nombreuses créant des services locaux ou régissant le contrôle des activités des tiers ont été rédigées avec le souci de s'inscrire dans la continuité d'une tradition de pouvoir discrétionnaire. Finalement, le comportement des juges s'est reflété dans celui des responsables locaux : un contrôle ponctuel effectué au cas par cas et le souci d'en tirer des principes applicables aux cas ultérieurs.

L'effet ultime du système de *common law* sur le droit de l'urbanisme relève du droit de la propriété anglais. Une fois de plus, les origines du

droit actuel remontent à la période féodale où le droit à la propriété dépendait toujours de la volonté du seigneur, de sorte qu'il n'y avait aucun titre absolu de propriété d'un terrain. Sur la base de ce constat, les juristes médiévaux ont cherché à délimiter et protéger les intérêts des occupants des terrains et ont développé une conception de la propriété fondée sur les intérêts superposés qui était radicalement différente de celle du *dominium* du droit romain. Cette conception de la propriété a marqué le droit de l'urbanisme qui s'est construit autour de l'idée d'intérêts distincts.

2. LES ORIGINES ET L'ÉVOLUTION DU DROIT DE L'URBANISME

La première loi dite de *town planning* fut promulguée en 1909 après un long débat au Parlement. Le projet de loi constituait le résultat d'un débat dans le pays, mené par des groupes d'intérêt et en partie par les municipalités les plus éclairées. Comme en France, on prônait l'exemple allemand car l'Allemagne était le pays le plus avancé en matière d'urbanisme. Ce débat était alimenté, d'une part, par l'état d'insalubrité de grandes portions de villes industrielles et, d'autre part, par l'expérience de l'application des contrôles destinés à assurer le confort et la salubrité des quartiers résidentiels. Déjà à partir de la moitié du XIX^e siècle une série de lois s'attachèrent à démolir les quartiers insalubres, prévenir le surpeuplement des taudis et imposer des normes de construction pour les nouveaux quartiers. Ce dernier dispositif fut mis en place au titre de la santé publique dans les *Public Health Acts* de 1848 et 1875, dont la spécificité était de permettre aux collectivités locales d'édicter un règlement local concernant la disposition des habitations, leur construction, la largeur des rues et le dispositif sanitaire. Cette forme de contrôle, limitée ensuite aux seules normes de construction, a subsisté sous la forme d'un règlement national (*building regulations*) devenu, à partir de 1984, une loi à part entière.

Ces règlements, appliqués souvent avec vigilance par un personnel municipal expert dans le domaine, ont plus ou moins été généralisés à la fin du XIX^e siècle. Mais ils n'avaient rien de prospectif et ne prenaient pas en compte l'opportunité de la construction envisagée. De plus, les collectivités locales se plaignaient de la rigidité des normes et de la difficulté d'assurer plus que le minimum de confort. Des municipalités comme Birmingham ou Sheffield, fières de leur volonté d'agir pour le bien-être de leurs citoyens, réclamaient un pouvoir prospectif et surtout plus de souplesse dans la volonté de créer un environnement satisfaisant. Le modèle allemand démontrait clairement quelles étaient les possibilités en

la matière et le *Housing, Town Planning etc. Act* de 1909 proposait un système de plans d'extension, à l'instar des *Bebauungspläne* allemands.

L'intitulé même de la loi démontrait que le concept d'urbanisme était lié aux préoccupations de salubrité et à la nécessité d'accélérer la production de logements pour remédier aux situations d'insalubrité les plus criantes. Les *planning schemes* introduits par la loi visaient essentiellement la création de nouveaux quartiers résidentiels en périphérie, où les collectivités locales pourraient imposer de faibles densités et la création d'un parc de logements pavillonnaires ou jumelés. De même, elles pourraient réserver des zones pour les activités industrielles ou commerciales, et pour les espaces verts publics.

Quelques aspects de cette loi sont à relever :

- La loi était entièrement facultative et, dans les dix ans qui ont suivi, seules treize *planning schemes* ont été approuvés.
- Les *planning schemes* étaient essentiellement des plans de zonage, même si ni leur forme ni leur contenu ne revêtaient la rigueur scientifique du modèle allemand.
- Ces plans ne pouvaient concerner que des terrains non construits où l'on prévoyait une urbanisation future.
- La loi ne prévoyait aucune forme de contrôle ponctuel des projets. Soit un projet était conforme aux dispositions du plan, soit il ne l'était pas et, de ce fait, était illégal. Dans ce dernier cas, la loi permettait aux collectivités locales de poursuivre les promoteurs en justice et de demander la démolition du projet. Toutefois, il convient de noter que le règlement local de construction émis sous les *Public Health Acts* exigeait toujours une approbation préalable qui devait permettre aux collectivités locales de surveiller la conformité du projet au plan.
- La procédure d'approbation du plan était lourde et nécessitait l'intervention du gouvernement central à trois étapes successives.

L'effet de cette première législation en matière d'urbanisme ne fut que très médiocre et la loi dut être modifiée trois fois entre les deux guerres mondiales. Les réformes les plus importantes sont les suivantes :

- Un des effets pervers de la loi de 1909 était que, loin d'accélérer la production de logements, elle agissait plutôt comme un frein dans la mesure où aucun promoteur ne se risquait à entreprendre un projet pendant toute la période d'élaboration du plan. Après la Première Guerre mondiale, une pratique informelle d'indemnisation des promoteurs par la voie d'un permis préalable a été instaurée, puis consacrée par la loi en 1923.

- Dans le *Town and Country Planning Act 1932*, pour la première fois les collectivités locales ont été autorisées à élaborer les plans pour l'intégralité de leur territoire, qu'il fût destiné à l'urbanisation future ou non, construit ou non. L'octroi des permis était formalisé sous la rubrique *interim development control* : désormais, depuis la déclaration d'intention d'élaborer un plan et jusqu'à son approbation, la collectivité pouvait exiger le dépôt d'une demande de permis (*planning permission*). Après son approbation, le plan produisait tous ses effets, et une telle procédure n'était en principe plus nécessaire.
- Dans le *Town and Country Planning Act 1932*, on voit également une nouvelle façon de définir le contenu des plans. Si les premiers *planning schemes* visaient pour l'essentiel les constructions, la loi de 1932 proposait deux catégories de ce que l'on a baptisé *development* : d'une part, les constructions et, d'autre part, tout changement d'affectation d'espaces ou de bâtiments. Cette façon de concrétiser une notion abstraite, celle de *land use*, allait de pair avec la conception de la propriété à laquelle nous avons déjà fait allusion.

3. LA LOI DITE DE *TOWN AND COUNTRY PLANNING* DE 1947

Les années 1940 ont donné lieu à un débat approfondi sur les pouvoirs locaux en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, favorisé par les destructions occasionnées par les bombardements aériens pendant la guerre. D'une part, la loi de 1932 a étendu considérablement les pouvoirs des collectivités locales. D'autre part, on a constaté un nombre important d'imperfections dans la rédaction de la loi.

La loi n'avait pas encore de portée universelle. On l'accusait toujours de manquer de souplesse dans la mesure où les plans, une fois approuvés, ne pouvaient faire l'objet d'aucune dérogation.

Enfin, le droit à compensation prévu dans les premières lois d'urbanisme pour toute personne qui se trouvait privée de la possibilité d'urbaniser son terrain à la suite de l'approbation d'un plan ainsi que l'absence de contrôle des plus-values des terrains constructibles limitaient gravement la capacité de créer une urbanisation future satisfaisante.

La réflexion menée pendant la guerre a abouti à la conviction que la nationalisation du droit à l'urbanisation future constituait le moyen d'assurer un urbanisme satisfaisant, sans pour autant que l'État ait recours à une nationalisation des terrains.

Cette possibilité de distinguer entre l'utilisation et l'occupation actuelles des terrains et l'intérêt futur résultait du droit de propriété qui

avait depuis longtemps établi une distinction entre les intérêts présents et les intérêts futurs en donnant une égale portée juridique au temps présent.

Pour traduire cette réflexion en termes de procédures, les dispositions suivantes sont devenues obligatoires :

- un permis est désormais exigé pour tout acte de *development*, qu'il soit un plan approuvé, en cours d'élaboration ou non ;
- le droit général à compensation est aboli ;
- les plus-values seront entièrement reprises par l'État.

La rédaction de la loi qui en a résulté était radicalement différente des précédentes. Au lieu de prendre comme point de départ le plan et la possibilité d'un règlement reporté au zonage qu'il avait défini, la loi de 1947 s'est construite autour de la définition du mot *development* dans son article 12 (art. 55 de la loi actuelle). Il convient de noter que, non seulement ce mot est difficilement traduisible en français, mais que sa définition juridique va bien au-delà de la définition offerte par l'*Oxford English Dictionary*. Il comporte en effet deux volets :

- d'une part, toute *operation* de construction et de génie civil ou minier et toute autre opération sur, au-dessus ou au-dessous de la terre ;
- d'autre part, tout changement matériel d'affectation des sols ou des bâtiments.

Dans son article 13, la loi subordonnait tout acte de *development* à un permis légal (*planning permission*).

Si la loi s'est construite autour de cette définition, elle n'en visait pas moins les plans d'urbanisme. Sa première partie était consacrée à la mise en place d'une hiérarchie qui serait désormais obligatoire pour les collectivités locales. Mais, à la différence des *planning schemes* de l'avant-guerre, ces plans seraient indicatifs, non opposables. Cette intention a été traduite par la rédaction de l'article 14 de la loi qui a édicté les critères d'octroi des permis, à savoir « le plan d'urbanisme (*development plan*) en tant que condition pertinente de la décision à prendre et de toute autre considération pertinente ». Il en résultait que le plan d'urbanisme ne pouvait être qu'une « considération » parmi d'autres et que la décision prise sur une demande de permis ne devait pas obligatoirement suivre les dispositions du plan.

Il ressort clairement de cette rédaction que la loi laisse au décideur une grande marge d'appréciation, et qu'un pouvoir discrétionnaire explicite est accordé aux collectivités locales. Comme nous verrons, il est implicite dans cette rédaction que le ministre dispose lui aussi de ce même pouvoir discrétionnaire pour autant que la loi lui accorde des compétences dans la matière.

Si le contenu du *Town and Country Planning Act 1947* a fait l'objet de plusieurs modifications, ses dispositions fondamentales restent la base du droit actuel, sous la seule réserve de l'abandon de la récupération des plus-values – une partie très contestée de la loi. Par contre, on n'est jamais revenu sur la nationalisation du droit à l'urbanisation future, et la rédaction des articles clés cités ci-dessus reste pratiquement inchangée dans la loi actuelle.

4. LES PRINCIPES DU DROIT DE L'URBANISME ACTUEL

Le droit actuel, résumé sous le titre global de *Town and Country Planning Acts*, comporte cinq lois principales :

- le *Town and Country Planning Act 1990* qui a incorporé une série de révisions promulguées depuis la dernière refonte complète de la loi en 1972 ;
- le *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas Act) 1990* qui vise les monuments historiques et la protection des secteurs historiques dont les dispositions faisaient anciennement partie de la loi principale ;
- le *Planning (Hazardous Substances) Act 1990* qui traite essentiellement de la question du contrôle des activités à risque ;
- le *Planning and Compensation Act 1991* qui a apporté des modifications à la loi de 1990, surtout en ce qui concerne le rôle des plans ;
- le *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, issu d'une réflexion approfondie depuis 2001, qui a introduit une nouvelle hiérarchie des plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Des cinq, les plus importantes sont la première et les deux dernières.

Le *Town and Country Planning Act 1990*

Le *Town and Country Planning Act 1990*, qui est beaucoup plus compliqué que la loi de 1947, comporte quinze parties, quelque trois cent trente articles et dix-sept annexes. Des quinze parties, seules les quatre plus importantes seront exposées ici.

■ La première partie est consacrée à une définition des *planning authorities*. Il convient de rappeler que les collectivités locales au Royaume-Uni n'ayant pas un statut constitutionnel ou des fonctions prescrites *a priori*, ne sont dotées de pouvoirs que par la promulgation des lois telles le *Town and*

Country Planning Act. En effet, la plupart les *planning authorities* sont les conseils de district, qu'ils soient métropolitains (dans les grandes agglomérations) ou situés dans les comtés (pour la plupart dans les pays ruraux) ou conseils dits unitaires (là où les comtés ont été supprimés). Par ailleurs, certains parcs nationaux sont aussi chargés de l'urbanisme par substitution aux districts.

■ La deuxième partie concerne les documents d'urbanisme et la hiérarchie des plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cette partie connaît les plus grands changements depuis 1947 et a subi une réforme significative avec le *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* qui a substitué aux plans locaux et de structure des années 1970 une nouvelle hiérarchie.

- Au niveau local, le document d'urbanisme de base sera désormais le *Local Development Framework* qui n'est plus un seul plan mais une série de documents écrits ou présentés sur une base cartographique indiquant la distribution des activités et l'utilisation future des sols. Il ne lui appartient pas de définir les détails de cette utilisation future pour l'intégralité du territoire du district concerné et seuls les quartiers en mutation peuvent être visés par le *Local Development Framework*. Il convient de noter que si les discours ministériels et professionnels utilisent la locution *Local Development Framework*, la loi de 2004 elle-même ne parle que des *Local Development Documents* (art. 17 et suiv.).
- Une innovation de la loi de 2004 est la *Regional Spatial Strategy*, un document visant l'aménagement du territoire régional (art. 1) dont l'élaboration est à la charge des *Regional Planning Bodies*, dont la définition est réservée au ministre (art. 2), mais qui sont en l'occurrence les *Regional Assemblies*.

Il convient de noter que l'élaboration de ces deux types de documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire est obligatoire.

■ La troisième partie du *Town and Country Planning Act 1990* est consacrée aux définitions et aux procédures d'octroi des permis dits d'urbanisme.

L'article 55 définit le concept de *development* dont la rédaction reste pratiquement inchangée depuis 1947.

L'article 57 exige que toute personne désirant entreprendre du *development* selon cette définition soit bénéficiaire d'un permis valable avant le début des travaux (ou une nouvelle affectation des sols ou des bâtiments).

L'article 58 explicite les deux voies principales d'octroi des permis : soit par décret du ministre, soit sur demande au *local planning authority*.

L'article 70 définit les critères d'octroi des permis par la *local planning authority* dont la rédaction suit celle de la loi de 1947.

L'article 78 permet au demandeur d'un permis qui est refusé par la *local planning authority* d'exercer un recours auprès du ministre.

■ La cinquième partie traite de l'application de la loi sous la rubrique *enforcement*. En effet, la loi elle-même propose les solutions et les sanctions en cas de *development* entrepris sans permis valable, mais il convient de noter que le seul manquement aux exigences de la loi n'est pas en soi un délit. Si une *planning authority* constate une infraction, elle est tenue de le notifier à la personne en infraction par une *enforcement notice* (art. 172), qui doit également expliciter les solutions pour rectifier l'infraction (art. 173). Seule la non-exécution des solutions exigées par l'*enforcement notice* ouvre la voie à des poursuites en justice.

Ce rapide résumé met en perspective l'envergure du droit de l'urbanisme britannique. Toutefois, il est loin d'être suffisant en soi pour une bonne compréhension du caractère de l'encadrement juridique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire au Royaume-Uni. Il convient de relever deux éléments supplémentaires qui ont une incidence primordiale sur la mise en œuvre de la loi.

D'une part, il y a la *secondary legislation* (législation secondaire), sous la forme des *statutory instruments* (actes juridiques) dont les titres comportent parfois le mot *order* (décret), que la loi permet au ministre d'édicter pour la définition des procédures. Ce déroulement législatif est commun au droit public britannique et le ministre ne peut édicter ces actes juridiques que si la loi elle-même l'y autorise.

D'autre part, il est essentiel de reconnaître le rôle majeur que joue la *policy* pour compléter la mise en œuvre de la loi. Cette conception, si loin de la tradition du code civil, est au cœur du droit public britannique.

5. LA LÉGISLATION SECONDAIRE

Les *Town and Country Planning Acts* offrent de multiples possibilités au ministre d'édicter des *orders* définissant des aspects des procédures prévues par la loi. Du point de vue strictement juridique, il est rare que les recours devant les juges soient basés sur la rédaction des articles des *orders*. Par contre, les effets sur les démarches administratives sont loin d'être négligeables.

Du nombre énorme de *statutory instruments* relevant des *Town and Country Planning Acts*, seuls les trois plus importants sont exposés ici :

- le *Use Classes Order 1987* dont l'objet est d'énoncer les catégories d'affectation des sols afin de préciser ce qui est – et ce qui n'est pas – un changement matériel d'affectation ;
- le *General Development Procedure Order 1995* qui concerne le dépôt et l'octroi des permis par les collectivités locales ;
- le *General Permitted Development Order 1995* qui définit toute une série de formes de *development* dans les termes de l'article 55 de la loi pour qui l'*order* lui-même accorde le permis rendu nécessaire en raison de l'article 58.

Ces trois *orders* sont les successeurs des *statutory instruments* émis comme suite immédiate de la loi de 1947. Chacun a connu des modifications ultérieures et les deux derniers constituaient anciennement un seul document.

6. *POLICY AND LAW*: LE BINÔME DU SYSTÈME BRITANNIQUE

Si la loi accorde un pouvoir discrétionnaire important aux collectivités et au ministre, il est également évident qu'elle ouvre la voie à la prise en compte d'autres sources d'information que le plan pour prendre la décision pour autant que la loi reste silencieuse sur les possibilités des « considérations pertinentes ». Cette démarche correspond à une distinction qui relève directement de la tradition de *common law* qui a reconnu le pouvoir discrétionnaire des administrations en le concevant comme un espace décisionnel encadré par la loi dans lequel les décideurs sont libres d'inventer une *policy* dans les limites imposées par la loi écrite ou par la tradition de *common law*. La *Policy* – la politique mise en œuvre – n'a pas un caractère juridique et doit être testée par des procédures administratives plutôt que juridiques.

Cette distinction, claire en principe, est beaucoup plus ambiguë dans la pratique. Mais mise à part la dimension théorique de la distinction, l'effet en a été la production d'une documentation de plus en plus copieuse aussi bien au niveau local que ministériel, qui définit la *policy* que l'on cherche à mettre en œuvre sur le terrain en utilisant les instruments d'urbanisme prévus par la loi.

Au niveau local, cette documentation prend la forme de documents écrits visant tel ou tel aspect de l'utilisation future des sols ou des plans informels qui ne sont pas explicitement prévus par la loi. Au niveau du

gouvernement central, cette documentation a été normalisée. À l'origine, elle consistait uniquement en des circulaires ministérielles émises ponctuellement pour informer les collectivités locales des intentions du ministre. Elle était résumée dans une série de *Planning Policy Guidance Notes*, dénommées *Planning Policy Statements* à partir de 2004, dont l'objet était de présenter une vision cohérente de la politique nationale en matière d'urbanisme.

Cette documentation n'a pas de portée juridique. Mais la jurisprudence a très tôt reconnu qu'elle peut compter parmi les « considérations pertinentes » que les collectivités locales sont censées prendre en considération aux termes de la loi. De plus, les effets des *Planning Policy Statements* et de leurs prédécesseurs sont également pris en compte lors des recours administratifs auprès du ministre. Il en résulte que l'effet de levier de ces documents de politique nationale est considérable dans le déroulement des processus décisionnels et impose des contraintes importantes au pouvoir discrétionnaire des collectivités locales.

7. LA HIÉRARCHIE DES PLANS

Nous avons déjà noté que le *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* a introduit cette nouvelle forme de plan local, désormais connu sous la désignation de *Local Development Framework*. En effet, la loi elle-même exige une série d'étapes importantes dans la procédure d'élaboration de ce *framework*.

- Dans un premier temps, la *local planning authority* est tenue de préparer un *local development scheme* qui prévoit les documents que la *planning authority* a l'intention d'élaborer (art. 17).
- Le tout premier de ces documents doit obligatoirement être le *statement of community involvement* (l'exposé des modalités de participation du public ; art. 18).
- Dans l'élaboration des documents d'urbanisme, les *planning authorities* doivent obligatoirement prendre en compte les *regional spatial strategies* et l'ensemble de la politique nationale arrêtée par le ministre (art. 19 et 24).
- Chaque document doit être soumis à un examen public devant un inspecteur, y compris le *statement of community involvement* (art. 20) et le *local planning authority* est obligé de respecter la décision de l'inspecteur.

- Le ministre dispose d'un important pouvoir d'intervention dans l'élaboration s'il juge la rédaction du document non satisfaisante. La décision du ministre d'intervenir doit être motivée (art. 21).

Ce dispositif législatif est complété par un règlement émis sous forme d'un *statutory instrument* (le *Town and Country Planning (Local Development) Regulations 2004*) qui prévoit une procédure détaillée pour l'élaboration et l'approbation des *local development documents*.

Plus révélateur des intentions du gouvernement est le *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks* qui, suivant les dispositions des *regulations*, apporte des précisions sur la forme et le contenu de ces documents. Le *PPS12* prévoit l'élaboration de trois types de documents, outre le *statement of community involvement* prévu par la loi :

- la *core strategy* (la stratégie essentielle) qui est un document écrit définissant une vision stratégique pour le territoire du *local planning authority* concerné et comporte les politiques locales en matière d'utilisation des sols ;
- des propositions spécifiques en tant que besoin pour des terrains et des îlots en mutation ;
- des *action area plans* (plans détaillés) pour des quartiers entiers où on prévoit une urbanisation ou régénération future.

Le règlement permet également aux *local planning authorities* d'élaborer des documents supplémentaires (*supplementary planning documents*) pour tout ce qui concerne l'utilisation future des sols.

Enfin, dans le *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, l'article 20, qui concerne l'examen public indépendant, prévoit deux critères pour cet examen :

- que le *Local Development Framework* soit conforme aux règlements ;
- qu'il soit bien fondé (*sound*), sans pour autant offrir une définition du « bon fondement ».

Le *PPS12* pallie cette lacune apparente en identifiant neuf critères de « bon fondement ». Ce rapport entre la loi et les documents de politique nationale est bien entendu conforme aux traditions de *common law*, et l'importance de ce *policy* se révèle clairement lors de la mise en examen des deux premiers *Local Development Frameworks* qui ont été rejetés par l'inspecteur au motif d'un mauvais fondement selon ces critères.

8. LE *DEVELOPMENT* ET LES PERMIS D'URBANISME

Nous avons déjà vu que la définition du *development* est la pierre angulaire du droit de l'urbanisme britannique. Quelques précisions doivent être apportées pour mieux en comprendre les effets et les contraintes. L'article 55 donne une définition globale qui identifie deux catégories de *development* : toute opération de construction ou de génie civil ou minier et tout changement « matériel » dans l'affectation des sols ou des bâtiments. Cette rédaction du premier alinéa reste pratiquement inchangée depuis la loi de 1947 précitée.

Toutefois l'alinéa 2 de l'article pose un certain nombre d'exceptions à la règle générale, dont la plus importante est l'affectation agricole des terrains ou des bâtiments et tous les travaux de construction à l'intérieur des bâtiments, ou d'entretien ou de réparation n'ayant aucune incidence matérielle sur leur aspect extérieur.

La loi elle-même ne précise pas comment distinguer un changement d'affectation matériel de tout autre changement. Pour faire cette distinction, le *Use Classes Order* est censé définir ce que peut être un changement matériel en proposant seize catégories d'affectation des sols et des bâtiments à l'intérieur desquelles tout changement n'est pas « matériel » et n'est pas soumis à l'obligation d'un permis préalable. À l'origine, ces catégories étaient relativement circonscrites mais, au fil des années, des modifications ont été apportées pour mieux répondre aux exigences de l'urbanisation actuelle et prendre en compte les nouvelles affectations des bâtiments comme les cafés internet.

Dans les années 1980, une modification de l'*Use Classes Order* a introduit une catégorie *B1 Business Class* regroupant les activités industrielles non polluantes avec bureaux et les établissements consacrés à la recherche et au développement, dont le but était d'assurer une certaine souplesse pour les petites entreprises innovantes. Conçue au moment de la libéralisation de l'économie, cette classification a visiblement un effet dérégulateur qui est loin de l'intention initiale de ce règlement.

Jusqu'en 1991 il n'était pas clair que la définition de *development* concernait également la démolition. L'avis du gouvernement était qu'en 1947 le Parlement n'avait pas voulu que la démolition soit contrôlée ; et la jurisprudence a d'abord soutenu une telle lecture de la loi. Mais le juge a décidé en 1991 que la démolition est manifestement une opération menée par un constructeur et, en tant que telle, est un *development*. Le *Planning and Compensation Act 1991* a apporté une modification à la loi en reconnaissant formellement cette décision, tout en exemptant les bâtiments, sauf ceux à affectation résidentielle, de l'obligation d'un permis préalable.

■ *Permitted development*

Nous avons vu que l'obligation d'obtenir un permis avant d'entreprendre tout acte de *development* se traduit par deux possibilités. Dans un premier temps, le permis exigé peut être accordé par décret du ministre, qui emporte un effet juridique. Dès 1947, on s'est rendu compte qu'un grand nombre d'actes de *development* rendrait difficile l'octroi explicite d'un permis par la collectivité concernée. Pour cette raison, on a mis en place le *General Permitted Development Order* dont le but était de définir trente-deux catégories de *development* pour lesquelles l'*Order* lui-même équivalait au permis exigé.

La rédaction du *General Permitted Development Order* est extrêmement compliquée. Par exemple, il permet aux occupants des maisons individuelles des exemptions pour des extensions, modifications et dépendances inséparables de la jouissance de la résidence comme telle (*incidental to the enjoyment of the dwelling house*), mais avec des réserves en ce qui concerne la taille et l'emplacement de ces modifications, extensions et dépendances. Il existe également des exemptions pour des bâtiments industriels et pour certains changements d'affectation des sols, ainsi que pour des constructions provisoires. L'article 4 permet aux *local planning authorities* de décider d'une forme particulière de *permitted development* si elle facilite la réalisation de leur politique locale d'urbanisme. Mais, dans ce cas, la *local planning authority* est tenue de recevoir l'accord du ministre.

La *local planning authority* est dispensée de cette approbation ministérielle dans le cas des *conservation areas* (quartiers dont le caractère historique et architectural est à protéger), où une directive conforme à la rédaction de l'article 4 est nécessaire pour assurer le maintien du caractère à protéger.

■ *L'octroi des permis par les local planning authorities : le rôle du development plan*

L'article 70 de la loi oblige les collectivités locales à prendre en compte le *development plan* et « toute autre considération pertinente ». Le *development plan* est un document dont le contenu est précisé par la loi, comportant les *local development frameworks* et le *regional spatial strategy*, mais aussi les plans antérieurs qui restent en vigueur.

La référence aux « autres considérations pertinentes » est ce qui assure le caractère indicatif des documents d'urbanisme dans le système britannique.

Reste donc à savoir quel est exactement le rôle du plan par rapport aux procédures décisionnelles en matière de permis d'urbanisme. Il est évident que le plan peut être mis de côté si d'autres « considérations pertinentes » l'emportent sur le contenu du plan. Il est évident également que la

souplesse présidant à l'octroi des permis a pour contrepartie que le demandeur d'un permis n'est jamais sûr de voir son permis accordé avant qu'il le soit effectivement.

Pour répondre à cette faiblesse, la loi a été modifiée par le *Planning and Compensation Act 1991* qui a introduit un nouvel article (art. 54 a) dans la loi principale dont la rédaction est la suivante : « *Where, in making any determination under the Planning Acts, regard is to be had to the development plan, the determination shall be made in accordance with the plan, unless material considerations indicate otherwise* » (Là où les lois de l'urbanisme imposent l'obligation de prendre en compte le plan de développement dans la prise d'une décision, la décision devra être prise conformément au plan, à moins que d'autres considérations ne justifient qu'il en aille autrement).

Cet article a eu pour effet de modifier le sens de l'article 70 qui propose le double critère *development plan*/toute autre considération pertinente dans la prise de décision. Mais l'ambiguïté de la rédaction est telle que son impact est loin d'être clair. Pour le ministre de l'époque, l'intention était que le plan soit toujours « la considération première » dans l'octroi des permis d'urbanisme et que tout projet conforme au plan laisse présumer une décision favorable. La jurisprudence ultérieure a été mitigée. Il résulte de la rédaction même de l'article que « d'autres considérations pertinentes » peuvent l'emporter sur le contenu du plan, et les juges ont parfois appuyé une telle lecture de la loi.

En effet, la loi de 1991 n'a rien changé fondamentalement dans le droit de l'urbanisme et les plans d'urbanisme restent indicatifs et non opposables. Toutefois, une des conséquences de cette nouvelle rédaction a été la multiplication d'objections déposées lors de l'élaboration des plans, souvent par les propriétaires et les promoteurs qui entendent veiller à ce que leurs intérêts soient bien pris en compte dans les plans d'urbanisme pour éviter tout risque de non-conformité – et donc de refus de permis – lors du dépôt de leur demande.

■ **L'octroi des permis par le local planning authority**

Le *General Development Procedure Order* et un deuxième règlement, le *Planning Applications Regulations*, fixent la procédure à suivre en ce qui concerne le dépôt et l'instruction des permis. Quelques éléments de cette procédure sont à noter.

Le pétitionnaire est tenu de produire à la *local planning authority* toute l'information nécessaire pour décrire le projet envisagé. Il est possible au demandeur de tout *development* qui n'est pas le seul changement d'affectation d'un bâtiment ou d'un terrain de déposer un avant-projet (*outline planning application*). La délivrance d'un *outline planning permission* impose

l'obligation de déposer un permis ultérieur pour les détails du projet. La collectivité est tenue d'informer le public du dépôt d'une demande soit par un avis sur le terrain, soit par une lettre aux voisins, soit encore par un avis diffusé dans un journal local (dans le cas des grands projets).

Une fois la demande déposée, la collectivité dispose d'une période de huit ou treize semaines selon la taille du projet visé pour se prononcer (seize semaines pour les projets soumis à l'étude d'impact exigée par les directives européennes), sauf volonté de la part du demandeur de prolonger cette période. Pendant les huit semaines prévues par la loi, la *local planning authority* doit identifier les « considérations pertinentes » à prendre en compte. De même, elle est tenue de consulter une série d'organismes selon la nature et la localisation du projet.

La *local planning authority* peut accorder ou refuser le permis demandé ou l'assortir de prescriptions pour assurer la réalisation satisfaisante du projet. L'article 70 permet au décideur d'imposer des conditions sur l'accord d'un permis « telles qu'il les juge convenables ». Cet article a donné lieu à une jurisprudence copieuse cherchant à définir les limites du pouvoir accordé par cet article. Cette jurisprudence a ensuite été synthétisée dans une circulaire du gouvernement central qui envisage six critères pour des conditions bien fondées et légitimes (*the six-point test*).

Le bénéficiaire d'un permis doit commencer les travaux (ou procéder au changement d'affectation du terrain) dans un délai qui a été réduit de cinq à trois ans par le *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*. À l'expiration de ce délai, le permis n'est plus valable, et la *local planning authority* n'est pas obligée de le renouveler.

■ Le recours administratif

Celui qui se voit opposer un refus a le droit, selon la rédaction de l'article 78, de faire appel au ministre dans un délai de six mois à compter de la réception de la notification de refus. De même, un demandeur de permis qui ne reçoit pas notification de la décision dans le délai prévu par le *General Development Procedure Order* peut également déposer un recours pour absence de réponse à sa demande.

L'utilisation des tribunaux ne relevant pas du système judiciaire pour assurer le bon déroulement de l'administration locale existe depuis le XIX^e siècle et correspond donc à une tradition administrative bien installée avant la mise en vigueur du droit de l'urbanisme.

Les formes de ces recours administratifs sont au nombre de trois : ils se font soit par échange d'écrits (*written representations*), soit par audience formelle (*public inquiry* – à ne pas confondre avec les enquêtes publiques françaises) dont la procédure est contradictoire, soit par audience informelle (*informal public hearing*) dont la procédure est inquisitoriale. Dans

chaque cas, le recours est examiné par à un inspecteur à qui le ministre confie le bon déroulement de la procédure ainsi que, dans la plupart des cas, le pouvoir décisionnel. Il convient de noter que ces recours, dont la forme n'est pas précisée par la loi, étaient autrefois entièrement à la discrétion de l'inspecteur. Depuis 1960, ils sont contrôlés par une série de règlements pour en assurer l'équité, la transparence et l'impartialité, selon la formule de Franks⁽¹⁾ dont l'enquête a conduit à une refonte des procédures.

L'inspecteur détient un pouvoir discrétionnaire important en ce qui concerne les personnes qui peuvent intervenir lors d'un *public inquiry* ou *informal public hearing*. Le principe qui consiste à entendre toutes les personnes qui le demandent est fortement enraciné dans la pratique, ainsi que le principe des recours. Les *public inquiries*, utilisés principalement pour les grands projets dont la complexité exige la possibilité d'un contre-interrogatoire, peuvent devenir un véritable forum public.

Cette procédure de recours justifie quelques remarques supplémentaires.

- La décision de l'inspecteur, ou du ministre, est définitive en ce qui concerne le *policy* qui informe la décision – l'opportunité du projet visé, sa localisation et son implantation, sa forme architecturale, etc.
- Toutefois le demandeur a la possibilité de porter plainte devant le juge en ce qui concerne l'interprétation de la loi.
- Il n'y a, pour les tiers, aucune possibilité de recours contre les décisions par lesquelles une *local planning authority* délivre un permis.

■ **L'application de la loi : enforcement**

Nous avons déjà noté l'existence d'une partie de la loi consacrée à l'application de la loi elle-même. En effet, l'article 172 prévoit deux hypothèses : soit dans le cas d'un *development* (construction ou autre opération) ou un changement matériel d'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment entrepris sans permis préalable, soit dans le cas de l'inobservation d'une condition imposée par un permis accordé. Il convient de noter que cette procédure n'est pas obligatoire : la rédaction de l'alinéa 1 de l'article 172 exige que la *local planning authority* n'entame la procédure que si elle ne lui paraît pas « convenable eu égard au plan de développement et à toute autre considération pertinente ».

La procédure doit être engagée dans un délai de quatre ans pour les constructions et de dix ans pour tout changement d'affectation du sol ou d'un bâtiment. La *notice* émise par la collectivité (*enforcement notice*) doit identifier la nature du non-respect de la loi, la ou les solutions exigées pour rectifier l'infraction et le délai pour mettre en œuvre les solutions.

(1) *Committee on Administrative Tribunals and Enquiries* (Franks Committee) (1957) Report, Command 218. London : Her Majesty's Stationery Office.

Étant donné qu'il est parfois difficile de constater l'existence d'une infraction, surtout dans le cas d'un changement d'affectation, la *local planning authority* peut également se renseigner auprès de l'occupant des lieux par la voie d'une notification de contravention au droit de l'urbanisme (*planning contravention notice*) qui indique l'infraction alléguée et oblige celui qui la reçoit à fournir à la *local planning authority* les renseignements demandés. La *local planning authority* peut également pénétrer dans les lieux pour vérifier ces renseignements.

S'il paraît à la *local planning authority* qui a émis une *enforcement notice* que la poursuite de l'infraction avant l'expiration du délai prévu dans la *notice* est préjudiciable, il lui est possible de mettre fin provisoirement au *development* (par exemple, une activité ayant des effets nuisibles sur son environnement) en attendant que l'*enforcement notice* produise ses effets par la voie d'une *stop notice*.

Un droit de recours est ouvert auprès du ministre contre une *enforcement notice* et une compensation peut être envisagée.

Il convient de rappeler que seul le non-respect de l'*enforcement notice* (ou de la *planning contravention notice* ou la *stop notice*) est un délit dont les tribunaux judiciaires peuvent être saisis. Par contre, les *Planning Acts* eux-mêmes définissent les amendes que peuvent décider les juges (art. 171 D, 173 et 187).

En cas d'urgence, la loi de 1991 prévoit une autre modalité de mettre fin aux infractions par un arrêté de suspension émis par le juge.

■ **Les accords contractuels entre le demandeur et la local planning authority**

Un dernier élément du droit de l'urbanisme est la possibilité ouverte à la *local planning authority* de négocier un accord contractuel avec celui qui désire entreprendre un *development* pour assurer la réalisation dans les meilleures conditions au regard des objectifs de la politique locale. Cette possibilité existe depuis 1947 mais, jusqu'en 1968, un tel contrat nécessitait l'approbation du ministre et, de ce fait, la formule était peu utilisée.

Une modification de la loi en 1968 a dispensé les *local planning authorities* de rechercher cette approbation ministérielle dans le but d'assouplir le régime d'octroi des permis. Désormais, le décideur pourra se servir d'un contrat pour minimiser les effets nuisibles d'un projet ou permettre la réalisation à la charge du promoteur des infrastructures rendues nécessaires, telle la desserte en voirie. En effet, la loi permet à la *local planning authority* de signer un accord « avec toute personne ayant un intérêt dans un terrain sur son territoire dans le but de restreindre ou régler l'utilisation ou l'aménagement d'un terrain [...] » (art. 106, 1^{re} rédaction). Puisqu'un tel contrat résultait d'un accord mutuel, il n'y avait aucune possibilité de

recours, et le juge pouvait être saisi par chacun des signataires en cas de non-respect du contrat. La loi avait posé que le contrat était une charge pour les acquéreurs successifs du terrain concerné.

Le *Planning and Compensation Act 1991* a apporté une modification importante à la loi en permettant aux demandeurs de permis de proposer des équipements supplémentaires si leur permis était délivré. L'avis du gouvernement et la jurisprudence ultérieure ont confirmé que ces *planning obligations* peuvent être des « considérations pertinentes » qui doivent être prises en compte au moment de l'instruction du permis.

Un instrument, qui était en principe simple à appliquer et avait comme but d'alléger les contraintes sur l'utilisation future des terrains, a fait l'objet d'un débat professionnel animé et d'une jurisprudence riche et complexe. Dans un premier temps, le caractère de ces accords ou *planning obligations* était loin d'être clair. Ils ont servi à des fins diverses et on les a accusés d'avoir un effet régressif en favorisant les territoires où la spéculation foncière est la plus intense. On a fait le reproche aux *local planning authorities* d'ignorer souvent les limites possibles des négociations.

Pour mettre de l'ordre dans un système devenu, selon certains, chaotique, le *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* a proposé, pour remplacer les accords contractuels, l'instauration d'une tarification (le *planning gain supplement*) selon la taille du projet comme moyen de financer les infrastructures ou d'assurer la minimisation des effets pervers de ces accords. Jusqu'à présent, la législation secondaire n'a pas été promulguée pour permettre la mise en place de ce dispositif.

9. LES COMPÉTENCES

■ *Les compétences des collectivités locales*

Nous avons déjà noté que les *district councils* (les collectivités locales de base au Royaume-Uni) sont dotés des pouvoirs contenus dans les *Planning Acts* en ce qui concerne l'élaboration des *local development frameworks* et l'instruction des permis d'urbanisme. Ajoutons que les conseils de comté détiennent toujours les pouvoirs en ce qui concerne l'utilisation des terrains pour l'extraction des minerais. Les assemblées régionales ont la charge de l'élaboration des *regional spatial strategies*.

■ *Les compétences du ministre*

Le ministre responsable de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, le *Secretary of State for Communities and Local Government* (à partir

de 2006), détient des pouvoirs importants en matière d'urbanisme. La loi lui accorde trois fonctions :

- l'article 78 le charge de régler les litiges entre demandeur de permis et *local planning authority* lors des recours administratifs ;
- l'article 77 permet au ministre d'évoquer toute demande de permis et d'énoncer une directive obligeant les collectivités locales de lui soumettre les catégories de *development* ;
- l'article 21 du *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* lui donne le pouvoir d'intervenir dans l'élaboration des *Local Development Frameworks*.

Le pouvoir discrétionnaire des articles 77 et 21 est apparemment sans limites. Toutefois, en ce qui concerne la reprise de juridiction des demandes de permis, le pouvoir est exercé d'une manière très restreinte : des quelque six cent mille demandes de permis déposées chaque année en Angleterre, moins de cent cinquante font l'objet d'une décision ministérielle. Dans chaque cas, la demande est soumise à un *public inquiry* selon la rédaction de l'article 320 de la loi de 1990, qui permet au ministre d'ouvrir une enquête en forme d'audience pour tout ce qui a trait à ses fonctions aux termes de la loi.

Il convient de noter que le *General Development Procedure Order* permet au ministre de définir des catégories de *development* qui doivent lui être obligatoirement déférées, telles les aéroports, les grandes surfaces commerciales au-dessus de 20 000 mètres carrés, etc.

Le ministre détient également un pouvoir considérable en édictant la politique nationale en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire par la voie de circulaires ministérielles et de *Planning Policy Statements*.

■ *L'inspectorat*

Nous avons noté l'importance de l'inspecteur, à qui est délégué le pouvoir de trancher les recours auprès ministre. Les inspecteurs sont sélectionnés dans l'agence gouvernementale dédiée à ce but, le *Planning Inspectorate*. Les inspecteurs sont des agents salariés de l'État, normalement embauchés en mi-carrière après avoir rempli des fonctions dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ou parfois de l'architecture ou du génie civil.

10. LA PROTECTION DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET URBANISTIQUE

Dès 1944, la protection du patrimoine architectural et urbanistique a relevé du droit de l'urbanisme et, à partir de 1990, du *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act*. Cette loi permet au ministre (actuellement celui de la culture, des médias et du sport) de dresser une liste de bâtiments ayant un caractère architectural ou historique qui méritent sa protection, d'où l'appellation de *listed building* (art. 1). Cette liste est en effet à la charge de l'agence de l'État, le *Historic Buildings and Monuments Commission for England* connu actuellement sous le nom d'*English Heritage*.

Quand un bâtiment est identifié de cette façon, toute personne désirant entreprendre des travaux qui auront une incidence sur son caractère architectural ou historique est tenue de demander un permis préalable (*listed building consent*), dont les procédures d'instruction sont semblables à celles des *planning permissions*, qui est déposé auprès de la *local planning authority* (art. 7). De même, il existe une possibilité de recours administratif auprès du ministre en cas de décision défavorable de la *local planning authority* et une procédure d'application de la loi équivalente à celle de l'*enforcement notice*. Toutefois, l'exécution des travaux sans permis est un délit (art. 9).

Le deuxième volet de ce dispositif légal de protection du patrimoine concerne la création des *conservation areas* – quartiers à protéger, dont le caractère architectural ou historique est à préserver et à mettre en valeur (art. 69). La *local planning authority* doit identifier de tels quartiers et en définir les limites. De même, elle doit en évaluer le caractère et formuler des propositions pour leur protection et leur mise en valeur (art. 71).

Quand l'instauration d'une *conservation area* est annoncée, elle devient une « considération pertinente » pour la délivrance des permis. Il faut noter que la démolition de tout bâtiment dans une *conservation area* est soumise à permis préalable, sauf les églises et les bâtiments déjà protégés en tant que *listed buildings* (art. 71).

11. LA RÉFORME

La hiérarchie actuelle des plans date du *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* qui fut le fruit d'un long débat inauguré en 2001. Ce débat a fait l'objet d'un article dans l'édition 2005 du *Droit de l'aménage-*

ment, de l'urbanisme et de l'habitat⁽²⁾. Un des soucis du gouvernement de Tony Blair a été l'impact des contrôles d'urbanisme sur le développement économique du pays. Il est remarquable que, bien que n'ayant aucune responsabilité formelle en ce qui concerne l'urbanisme, le chancelier de l'Échiquier s'est préoccupé de minimiser les obstacles à l'implantation des activités.

À deux reprises donc, il a confié des études d'urbanisme à une économiste, Kate Barker, dont la première visait la disponibilité de terrains constructibles dans la région sud-est pour calmer la bulle spéculative résidentielle⁽³⁾. Sa deuxième étude a consisté en une évaluation des réformes du *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* et son rapport a été rendu public en décembre 2006⁽⁴⁾. Au grand soulagement du monde professionnel, elle ne propose pas une refonte totale du système actuel, ni une réforme majeure du droit de l'urbanisme. Sa proposition la plus importante concerne l'implantation des grands projets d'infrastructure d'intérêt national (aéroports, centrales...) qui a déjà inquiété le gouvernement lors des dernières réformes intervenues à partir de 2001. De tels projets sont toujours soumis à une *public inquiry* que l'on accuse de mélanger les considérations de politique nationale avec les impacts locaux, avec pour résultat une prolongation inutile du processus décisionnel.

K. Barker propose donc une procédure comportant deux étapes :

- une étape de définition des objectifs d'une stratégie nationale pour l'implantation de projets d'énergie, de transports et de déchets industriels et domestiques ;
- la mise en place d'une nouvelle commission indépendante dont la vocation serait l'examen des impacts de la localisation des projets correspondant à cette stratégie. Cette proposition soulève une inquiétude : que le public ait moins de chance de participer au processus décisionnel si cette nouvelle commission d'experts est mise en place.

Le gouvernement va publier un *livre blanc* au cours du printemps 2007 qui reprendra cette proposition de Kate Barker ainsi que d'autres modifications ponctuelles.

(2) P. Booth, *Le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 2004*. L'entrée en vigueur du *Planning and Compulsory Purchase Act*, *Dauh* 2005, n° 9, p. 703.

(3) K. Barker, *Delivering stability: securing our future housing needs. Final report*, mars 2004, Stationery Office, Londres, disponible sur le site www.hm-treasury.gov.uk.

(4) K. Barker, *The Barker review of land-use planning Final report*, décembre 2006, Stationery Office, Londres, disponible sur le site www.barkerreviewofplanning.org.uk.

CONCLUSION

Quelques remarques s'imposent au terme de ce tour d'horizon du droit de l'urbanisme britannique.

La tradition de *common law* sur le droit de l'urbanisme a eu indiscutablement pour effet de créer un système qui est souple et répond bien aux exigences de l'utilisation future des sols et de l'aménagement du territoire. Un système construit autour de la délivrance de permis pour le *development* assure que les conditions existant à un moment donné seront prises en compte dans la décision à intervenir.

Par contre, il paraît clairement que le rôle des plans dans ce système est ambigu ; et ce problème n'a pas été résolu par la modification à la loi en 1991.

Du fait que les documents d'urbanisme ne sont qu'indicatifs, on a souvent accusé le système de ne pas offrir aux promoteurs et aux propriétaires la sécurité souhaitable en matière d'utilisation future des sols.

De même, comme la sécurité n'arrive qu'au moment de la délivrance du permis sollicité, l'accent est mis sur les délais d'instruction qui, selon bon nombre de promoteurs, sont démesurés.

En conséquence, le débat mené a souvent visé les procédures et l'efficacité du système, et non les objectifs à réaliser.

BIBLIOGRAPHIE

Pour un tour d'horizon du système britannique :

- Cullingworth, J.-B. et Nadin V. (2006), *Town and country planning in the UK*, 14^e ed. London : Routledge.
- Booth, P. (2003), *Planning by consent : the origins and nature of British development control*. London : Routledge.

Pour un commentaire sur le droit de l'urbanisme et de l'environnement :

- Bell, S. et McGillivray, D. (2006), *Environmental law*, 6^e ed. Oxford : Oxford University Press.

L'ouvrage suivant présente le droit de l'urbanisme dans son intégralité, avec la législation secondaire, des circulaires ministérielles et *Planning Policy Statements*, le tout annoté, commenté et régulièrement mis à jour :

- *Encyclopaedia of Planning Law*, London : Sweet et Maxwell, 6 vol.

Des sites internet suivants, on peut accéder à la législation et aux documents de la politique nationale :

- Office of Public Sector Information : www.opsi.gov.uk. Toutes les lois publiques à partir de 1987 et la législation secondaire associée.
- Department of Communities and Local Government : www.communities.gov.uk. Tous les documents de la politique nationale en ce qui concerne l'urbanisme et l'aménagement du territoire, ainsi que les documents consultatifs.