

Grande-Bretagne

Philip Booth

DANS **CAHIERS DU GRIDAUH 2006/1 N° 15**, PAGES 253 À 262
ÉDITIONS **GRIDAUH**

ISSN 1291-9527

ISBN 9782913457140

DOI 10.3917/cdg.015.0253

Date de mise en ligne : 15/09/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-cahiers-du-gridauh-2006-1-page-253?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour GRIDAUH.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Grande-Bretagne

PHILIP BOOTH, professeur à l'Université de Sheffield

1. INTRODUCTION

Quelques remarques préliminaires sont nécessaires pour bien situer le système d'urbanisme et de planification territoriale en Grande-Bretagne. Tout d'abord il convient de rappeler deux aspects de l'urbanisme qui ont une incidence majeure sur la forme et le contenu des documents d'urbanisme. Le premier en est le caractère indicatif (et non opposable) des plans. Si dans un premier temps, au début du XX^e siècle, la Grande-Bretagne a pris le modèle allemand des plans d'extension, avec un système de zonage des terrains constructibles pour son premier essai de mise en place d'un droit de l'urbanisme, ce modèle est vite apparu trop contraignant ; le grand débat mené au cours des années 1940 visait la souplesse en donnant aux décideurs un pouvoir discrétionnaire dans la prise de décisions. Désormais, les plans d'urbanisme serviront de guides mais ne fourniront pas tous les critères pour les décisions ponctuelles sur les projets urbains. De même, les plans n'établiront pas les droits de construire qui n'existeront qu'au moment de l'octroi de la *planning permission*. Tel était le système consacré par le *Town and Country Planning Act 1947*, qui domine toujours le droit de l'urbanisme (actuellement résumé dans le *Town and Country Planning Act 1990* et le *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*).

Il en résulte que les plans d'urbanisme ne sont pas les seuls à définir une politique de mise en œuvre pour l'utilisation des sols. D'une part, le gouvernement central a œuvré pour mettre en place une politique nationale en édictant des circulaires et des *planning policy statements* (anciennement *planning policy guidance notes*) qui définissent à la fois le contenu des plans et les critères décisionnels en matière d'octroi des *planning permissions*. D'autre part, il n'est pas exclu que les collectivités locales préparent des documents écrits et des plans qui ne sont pas prévus par le

Town and Country Planning Act mais qui peuvent compter parmi les *material considerations* que les collectivités locales sont tenues de considérer.

Le deuxième aspect qui confère le caractère spécifique de l'urbanisme en Grande-Bretagne est la manière par laquelle le droit de l'urbanisme a concrétisé un concept essentiellement abstrait, celui d'affectation des sols. Pour comprendre comment cette préoccupation se traduit dans les plans d'urbanisme, il convient de rappeler qu'une *planning permission* est exigée non seulement pour chaque construction (ou pour chaque œuvre de génie civil ou minier ou des ponts et chaussées) mais aussi pour tout changement matériel d'affectation des terrains ou des bâtiments, même pour celui qui ne comporte aucun changement de caractère physique de la parcelle ou de l'immeuble concernés. Il résulte de cette manière de penser que les plans d'urbanisme ont une double préoccupation : d'une part la nature et la forme de l'environnement bâti, et d'autre part la gestion des activités urbaines et la localisation des affectations des sols.

Si le caractère essentiel du système de l'urbanisme n'a pas changé, la hiérarchie des plans d'urbanisme a subi des mutations profondes dans les dernières cinquante années. La plus récente des réformes est entrée en vigueur en septembre 2004 et fait l'objet du *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*. Cette loi comporte une restructuration fondamentale des plans d'urbanisme dont les grandes lignes sont claires mais dont la pratique, en ce qui concerne leur mise en œuvre, reste pour l'instant ambiguë. Aucun exemple de nouveaux plans n'existe actuellement, et il n'est donc pas possible de dire dans quelle mesure la réforme du droit conduira à un changement radical des comportements, ainsi que du contenu et de la forme des plans.

2. L'URBANISME DANS LE SYSTÈME DE PLANIFICATION SPATIALE EN ANGLETERRE

2.1. La hiérarchie des plans avant 2004

Dès 1947, la hiérarchie formelle des plans d'urbanisme prévue par la loi sous le titre *development plans* se compose de plans à deux échelles. Dans la réforme de la législation en 1968, cette hiérarchie distinguait clairement un volet stratégique — les *structure plans* — qui identifiait les grandes orientations de l'implantation des activités, de la création des infrastructures et de la vocation des parties urbanisées et non bâties dans les comtés, et un volet détaillé — les *local plans* — qui, eux, précisaient l'utilisation des sols au niveau des districts. Chacun de ces volets était — et

est toujours — indicatif, ne liant ni la collectivité territoriale qui en a la charge ni les propriétaires concernés. Par contre, à la fois les *structure plans* et les *local plans* devaient être pris en compte dans la détermination des demandes de *planning permission* et une décision éventuelle pouvait être motivée autant par rapport au *structure plan* qu'au plan local.

Du point de vue juridique, ces deux types de plan avaient exactement le même statut, étant résumés sous la même rubrique de *development plan* dans la loi. De même, chacun de ces deux plans n'avait qu'une force indicative mais, comme nous l'avons déjà noté, tous les deux devaient être pris en compte dans l'octroi des *planning permissions*, pour autant qu'ils étaient pertinents dans la décision à prendre, même si leur rôle n'était pas forcément déterminant dans la décision. Une modification de la loi en 1991 a exigé que le *development plan* soit la « considération première » dans la prise des décisions dans lesquelles la loi imposait sa prise en compte, mais cette modification reste ambiguë au plan juridique, et ne change pas le caractère indicatif des plans d'urbanisme britanniques.

Les deux types de plan se distinguent par la collectivité territoriale qui a la charge de leur élaboration et par le mode de représentation. L'élaboration des *structure plans* était confiée aux comtés, y compris les *metropolitan counties* créés pour les six plus grandes agglomérations d'Angleterre, qui étaient censés assurer le respect de leur mise en œuvre. Par contre, les *districts* avaient la charge de l'élaboration des *local plans* en même temps que de l'octroi des *planning permissions*. Les *districts* étaient tenus de respecter les orientations du *structure plan* dans le contenu de leurs *local plans*.

Chacun de ces deux types de plan comportait un rapport justificatif qui présentait une série de *policies* en matière d'utilisation des sols, et un ou des plans. Ces *policies* ne sont pas équivalents à un règlement, mais définissent, souvent de façon générale, la manière dont la collectivité locale envisage l'urbanisation future, en termes d'affectation des sols et le caractère de l'environnement visé.

Cette hiérarchie des plans d'urbanisme a été partiellement mise en cause par les réformes de la structure de l'administration locale, et surtout par l'abolition des *metropolitan counties* en 1984. Il en résulte que les districts des grandes agglomérations prendraient en charge l'élaboration de ce qui était désormais dénommé les *unitary development plans* qui comportaient un volet stratégique et un volet qui correspondait au *local plan* en précisant l'utilisation détaillée des sols souhaitée. La suppression des comtés dans d'autres parties du pays au cours des années 1990 a conduit à une série de dispositions ponctuelles, avec l'élaboration conjointe des *structure plans* par un groupement de *districts* ou la création des *unitary development plans* à l'instar des *districts* des grandes agglomérations.

La procédure d'élaboration des plans est définie par la voie d'un règlement et par des directives ministérielles émis sous la forme d'un *planning policy statement*.

2.2. Les réformes du *Planning and Compulsory Purchase Act*

La réforme du *Planning and Compulsory Purchase Act* 2004 est radicale en ce qui concerne la hiérarchie des plans :

- les *structure plans* sont désormais abolis ;
- la loi instaure un véritable échelon régional dans la hiérarchie des plans, à savoir les *regional spatial strategies* ;
- le *local plan* est remplacé par le *local development framework* dont le contenu et les modalités d'élaboration sont en principe bien différents de leurs prédécesseurs.

Les *regional spatial strategies* sont à la charge des *regional assemblies*, les nouvelles instances régionales composées de délégués des collectivités locales et de certains notables de la région. L'assemblée régionale est tenue d'élaborer la *regional spatial strategy* en concertation avec le *regional development agency*, l'agence de l'État chargée du développement économique de la région. Quand la *strategy* est en projet, elle est soumise à un *examination in public* présidé par un inspecteur. Son approbation est réservée au ministre.

Les procédures d'élaboration du *local development framework* sont présentées dans les *Town and Country Planning (Local Development) Regulations* 2004 et les intentions du gouvernement en ce qui concerne les procédures et le contenu des *LDF* sont ébauchées dans *Planning Policy Statement 12: Local Development Frameworks*. Le *LDF* ne se composera que d'un seul document assorti d'un plan. Le gouvernement envisage que le *LDF*, qui sera obligatoirement élaboré pour chacun des *districts*, sera en effet une sorte de portefeuille de plans et d'autres documents d'urbanisme ; c'est cet ensemble qui composera le *LDF*. Il convient de remarquer que le terme de *local development framework* n'est pas en soi consacré par la loi qui ne parle que de *local development document*. C'est en effet l'ensemble des *local development documents* dans chaque district qui ont été désignés sous le terme *local development framework* dans la pratique administrative, terme retenu ici.

Selon la rédaction du *PPS 12* le *LDF* doit comporter quatre éléments essentiels :

- le *core strategy* (la stratégie de base pour l'utilisation future des sols) ;
- un document identifiant des affectations précises de certains terrains ;
- des *action area plans* pour les quartiers où sont prévues l'urbanisation future, la régénération urbaine ou la protection des sites à protéger en raison de leur caractère architectural ou historique ;

– un plan qui identifie toutes les propositions de l'urbanisation future et de l'utilisation des sols approuvées.

Il reste à voir comment les collectivités locales traduiront ces intentions du gouvernement.

La procédure d'élaboration des *local development documents* du LDF est la suivante : Dans un premier temps, la collectivité locale doit énoncer son *local development scheme*, à savoir les documents qu'elle a l'intention d'élaborer au titre du LDF.

Dans un deuxième temps, la collectivité locale est tenue d'élaborer un *statement of community involvement* qui exposera la manière dont la collectivité locale fera participer les habitants et le secteur associatif dans l'élaboration du LDF.

Ces deux documents préliminaires sont exigés par la loi et comptent parmi les *local development documents*. Chacun est soumis à un *independent examination* présidé par un inspecteur.

La collectivité locale est obligée de définir ses options pour le développement futur de son territoire avant de mettre au point ses *local development documents*. Elle est tenue de consulter le *government office of the region* ainsi que d'autres instances nationales en tant que de besoin. Les options font l'objet d'une période de consultation de six semaines.

Dans l'élaboration des LDD, les collectivités locales sont tenues de faire une analyse des conditions sociales, économiques, environnementales et démographiques de leur territoire.

Une fois qu'un LDD est en projet, il est soumis à un *examination in public* présidé par un inspecteur. À la différence du *public inquiry* classique qui prend toujours la forme d'une audience, cet examen peut comporter plusieurs éléments : un examen des documents à la lumière des interventions écrites ; des tables rondes pour débattre des aspects contestés du LDD ; des audiences informelles ; des séances d'enquête formelles permettant d'interroger les opposants au projet, ainsi que ceux qui sont responsables de son élaboration.

L'inspecteur rédige un rapport dont les conclusions s'imposent à la collectivité locale. Le LDD est formellement approuvé par la collectivité locale suite à toute modification rendue nécessaire par le rapport de l'inspecteur. Il est permis au secrétaire d'État de procéder à des modifications dans le cas où le LDD soulève des questions d'importance nationale ou régionale.

La collectivité locale est tenue de rédiger un rapport d'évaluation chaque année mettant au clair dans quelle mesure les objectifs du LDF ont été réalisés.

3. LES PLANS D'ORIENTATION DE COORDINATION

3.1. Une politique nationale coordinatrice : les *Planning Policy Statements*

Nous avons déjà fait allusion aux *regional spatial strategies* dont la vocation est de coordonner la planification spatiale au niveau des régions. Toutefois il convient de noter que la hiérarchie des *development plans* élaborés par les collectivités locales est encadrée non seulement par cette stratégie régionale qui, il est permis de le croire, aura une incidence importante sur les décisions locales, mais aussi par toute une série de politiques nationales en matière d'utilisation des sols qui ne sont pas exprimées par la voie des plans, mais par des documents écrits, dont les plus importants sont, de loin, les *planning policy guidance notes* — désormais *planning policy statements* — réalisés par le gouvernement central.

L'importance de ces documents s'explique par la rédaction de la loi et le caractère indicatif des plans. Dans l'octroi des *planning permissions* la collectivité locale est tenue de prendre en considération le *development plan* mais aussi « toute autre considération pertinente ». Depuis longtemps la jurisprudence accepte que tout document où le ministre s'exprime sur la manière dont il attend que les collectivités locales s'acquittent de leurs obligations imposées par les *Town and Country Planning Acts* est de nature « pertinent » sans qu'il soit pour autant forcément décisif. Il en va de même pour de tels documents visant le contenu des plans.

À partir de la fin des années 1980, la politique nationale en matière d'utilisation future des sols a été formalisée dans la série des *planning policy guidance notes*, dont la première fait un exposé global des objectifs du système de l'urbanisme et les suivantes abordent des questions sectorielles, à savoir le logement, la protection et le développement des pays ruraux, les centres-villes et l'urbanisme commercial, les bâtiments et quartiers historiques... Certains de ces documents ont un aspect programmatique: par exemple, le *Planning Policy Guidance Note* n° 3 exige l'utilisation des terrains déjà urbanisés jusqu'à un taux de 60 pour cent pour tout projet de quartier résidentiel.

3.2. L'élaboration et les effets juridiques des *Planning Policy Statements*

Ces documents n'ont en principe aucune valeur juridique (même si de temps en temps les juges y font référence), mais toutefois s'imposent aux décisions des collectivités locales à la fois en ce qui concerne le contenu des plans et les décisions ponctuelles en matière de *planning permissions*. Aucune loi ne fixe leur contenu qui est

soumis à une procédure administrative de consultation. Leur importance est surtout dans les procédures contentieuses administratives qui jouent un rôle primordial dans le système britannique.

Planning policy statements et *regional spatial strategies* sont en principe complémentaires et cumulatifs. Le *regional spatial strategy* doit obligatoirement prendre en compte les grandes orientations des politiques nationales. Le LDF doit respecter la stratégie du *regional spatial strategy* et en même temps prendre en compte les politiques nationales, sauf dans le cas d'une très bonne justification de la part de la collectivité locale.

En cas de conflit éventuel entre des documents d'urbanisme en ce qui concerne un terrain ou un bâtiment, la jurisprudence privilégie le document le plus récent et les documents formellement approuvés qui sont inclus dans la rubrique de *development plan* dans la rédaction de la loi.

4. LES PLANS RÉGLEMENTANT L'AFFECTATION GÉNÉRALE DES SOLS ET CERTAINS DE LEURS MODES D'OCCUPATION (EN PARTICULIER LES CONSTRUCTIONS)

4.1. Le *Local Development Framework*

Le document de planification spatiale à vocation générale qui régleme l'affectation des sols est désormais le *local development framework* (LDF) qui remplace le *local plan*. Comme nous avons déjà noté ce LDF a un caractère essentiellement indicatif. Il n'est donc pas assorti d'un règlement et, de plus, n'est obligatoire ni pour les propriétaires ni pour les collectivités locales. Toutefois l'élaboration du LDF est obligatoire pour les *districts* sur l'ensemble de leur territoire.

Les documents du LDF sont à contenu variable. La loi oblige les collectivités locales à élaborer les suivants :

- le *local development scheme* qui annonce le contenu du LDF en termes des documents à élaborer ;
- le *statement of community involvement* ;
- un rapport justificatif qui expose les grandes orientations du plan et les politiques d'ordre général ;
- des plans tels qu'ils sont exigés par la situation locale, dont l'échelle n'est pas dictée par la loi.

Aucun de ces documents n'est opposable. Il convient de noter que ni la loi, ni les discours du ministre n'ont fait valoir une obligation de la part de la collectivité locale d'élaborer un plan pour le territoire dans son ensemble. Les plans tels qu'ils seront, tout en indiquant la répartition des activités et le caractère physique existant ou à réaliser, ne sont pas des plans de zonage dans le sens des PLU français. Ils ne comportent aucun règlement fixant la densité ou des coefficients d'utilisation des sols. Toutefois ils peuvent fixer des orientations en matière de hauteur, la forme ou la densité des constructions. Il en va de même pour les affectations des sols. Depuis longtemps les plans locaux britanniques ont admis la possibilité de la mixité urbaine.

Le contenu de ces LDF doit, selon la rédaction de la loi, provenir d'un diagnostic que la collectivité est obligée de faire de son territoire et qui vise :

- le caractère physique, économique, social et environnemental ;
- l'utilisation des sols ;
- la démographie ;
- les systèmes de communication et des transports ;
- toute autre considération qui pourra avoir une incidence sur ces éléments ;
- toute autre considération qui pourra être prescrite par le ministre.

Le LDF peut également comporter des pièces supplémentaires sectorielles, même si de telles pièces doivent être obligatoirement identifiées en amont dans le *local development scheme*. De telles pièces supplémentaires peuvent viser l'affectation des sols ou la forme des constructions éventuelles.

Pour autant que le LDF est un plan indicatif et donc non opposable, il est permis à la collectivité d'y déroger le cas échéant. Toutefois, tout projet qui ne respecte pas les orientations du *development plan* — qui couvre, il convient de le rappeler, non seulement le LDF mais aussi le *regional spatial strategy* — auquel la collectivité locale souhaite donner son accord doit être remis au ministre qui peut choisir d'exercer le pouvoir décisionnel qui est à sa disposition. Si le ministre décide de déterminer lui-même le projet demandé, il sera soumis à une enquête publique.

4.2. Le logement social et l'urbanisme négocié

En ce qui concerne le logement social, la politique nationale à partir de la fin des années 1980 a imposé aux promoteurs une obligation de réaliser une proportion (actuellement 25 pour cent) de logements à prix abordable dans tout projet de plus de dix logements. Il appartient aux collectivités locales de déterminer comment cet objectif global pourra être réalisé, et le LDF peut traduire l'orientation générale

définie par la collectivité locale. La réalisation en détail dépend de l'utilisation d'un accord contractuel (*section 106 planning obligation*) entre le promoteur et la collectivité locale qui définit le nombre de logements à prix abordable à réaliser et les modalités de leur disponibilité.

Dans ce contexte, il convient de noter dans quelle mesure les équipements peuvent être réalisés par la voie de la négociation dans le cadre de *section 106 planning obligations*. Un débat sur la légitimité de cette procédure est toujours en cours et, pour certains, cette forme d'urbanisme négocié a des effets pervers importants. Vues par les promoteurs comme une taxe sur la promotion immobilière plus ou moins supportable, les *planning obligations* échappent également à une réflexion approfondie de la localisation des équipements qui a lieu au moment de l'élaboration des plans. La rédaction du *Planning and Compulsory Purchase Act* offre la possibilité d'une sorte de tarification des *planning obligations* désormais transformés en *planning contributions* comme moyen de mettre en ordre ce système. Cette tarification prendra la forme d'un règlement édicté au niveau national et rattaché au LDF. Toutefois un tel règlement n'est pas encore rédigé et cette partie du *Planning and Compulsory Planning Act* n'est pas encore entrée en vigueur.

4.3. La planification de détail

Le LDF peut comporter les éléments plus détaillés pour les quartiers en mutation. Actuellement à la mode, les *master plans* étaient prônés pour la réalisation du renouvellement urbain dans le rapport de l'*Urban Task Force* rendu public en 1999. N'ayant aucun statut juridique à l'époque, de tels plans pouvaient néanmoins compter parmi les « considérations pertinentes » auxquelles les collectivités locales doivent tenir compte dans la prise de décisions en matière des *planning permissions*. Désormais les *master plans* peuvent entrer formellement dans le cadre des LDF, qui leur confèrent un statut formel.

4.4. La planification spécialisée

4.4.1. Les schémas pour l'extraction des minerais et le dépôt d'ordures

Les comtés sont tenus de faire des schémas pour l'extraction des minerais que les *districts* doivent obligatoirement respecter dans les LDF. Il revient aux *districts* eux-mêmes d'élaborer un schéma pour le dépôt des ordures ménagères et industrielles dont les orientations doivent être reportées au LDF.

4.4.2. Le schéma des transports

Depuis l'approbation du *Transport Act 2000*, chaque collectivité locale est tenue d'élaborer un schéma qui expose ses orientations pour les transports à la fois collectifs et particuliers sur une période de cinq ans. Les enjeux en matière des transports ayant une incidence spatiale doivent être pris en compte dans l'élaboration du LDF.

4.4.3. La Community Development Strategy

La *community development strategy* est une innovation du gouvernement de Tony Blair, légiférée dans le *Community Development Act 2000*. La *community development strategy* n'est pas un plan au sens strict du mot. Il comporte néanmoins une vision du développement social et économique du *district* qui en a la charge, et il apparaît clairement que les orientations de la *community development strategy* auront avoir une incidence importante sur la planification spatiale.

BIBLIOGRAPHIE

- Booth P., *Planning by Consent: the origins and nature of British development control*, London, Routledge, 2003.
- Cullingworth J.B. and Nadin V., *Town and Country Planning in the UK*, London, Routledge, 2002.
- Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Statement n° 1: Creating sustainable communities*, London, The Stationery Office, 2005.
<http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1143805>
- Office of the Deputy Prime Minister, *Planning Policy Statement n° 12: Local Development Frameworks*, London, The Stationery Office, 2004.
<http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1143847>
- Tromans S., Edwards M., Harwood R., Thornton J., *Planning and Compulsory Purchase Act 2004: a guide to the new law*, London, The Law Society, 2005.
- ERII Chapter 5, *Planning and Compulsory Purchase Act*, 2004.
<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/20040005.htm>