

49707

2
c
Distr.
RESTREINTE
PRUD/TP/7
28 août 1964

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Cycle d'études sur le rôle des
politiques d'aménagement et
d'urbanisation dans le développement
Accra, 28 septembre - 5 octobre 1964

LE ROLE DE LA LEGISLATION DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

64-3026

LE ROLE DE LA LEGISLATION DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

par

DESMOND HEAP, LL.M.,

Controller et City Solicitor de la Corporation of the City of London,
ancien président du Town Planning Institute

1. L'art, la science ou la discipline materielle de la planification urbaine et rurale, autrement dit ces activités importantes qui **consistent** à organiser l'urbanisme et l'aménagement du territoire, cela est vieux comme le monde. Les Grecs avaient un mot pour désigner l'urbanisme, de même que les Romains, mais les civilisations antérieures en savaient déjà quelque chose, à en juger par les découvertes faites ces dernières années dans différentes parties du monde.
2. La législation relative à l'urbanisme, ou, pour reprendre l'expression précitée, la législation relative aux activités qui consistent à organiser l'urbanisme et l'aménagement du territoire, est, pour autant que je sache, de création assez récente. En Angleterre, elle ne remonte pas plus loin que 1909. Dans certains pays visités récemment par l'auteur et qui ont le plus grand besoin d'urbanisme, il n'y a encore aucune législation à cet effet.
3. La législation sur l'urbanisme est née tardivement en Angleterre où on paie aujourd'hui la rançon de l'aménagement mal conçu et non réglementé, qui a été le fait de la période entre la révolution industrielle et l'avènement de la réglementation de l'urbanisme instituée par la loi. Les difficultés nées de cet aménagement non réglementé étaient sans doute insignifiantes à l'origine, mais en raison de la complexité croissante du mode de vie, de l'accroissement constant et de la mobilité de plus en plus grande de la population, ces difficultés sont devenues plus réelles que jamais. Il est évident que, quels qu'aient été les résultats de la liberté absolue qui régnait autrefois, celle-ci ne pourra plus être tolérée à l'avenir car elle constituerait plus qu'une liberté : une licence sans frein.

4. Si l'urbanisme n'a été réglementé que tardivement en Angleterre, cela ne veut pas dire pour autant que l'aménagement du territoire n'y était soumis auparavant à aucun contrôle. Il convient notamment de citer l'aménagement systématique de nombreux grands domaines aux XVII^e et XVIII^e siècles quand des propriétaires "éclairés", guidés par l'ancienne législation réglant les rapports entre propriétaire et locataire, organisèrent l'aménagement de leurs terres, et notamment celui de villages entiers. Certains des villages les plus beaux et les mieux conçus de l'Angleterre d'aujourd'hui sont le fruit de la sagesse de grands propriétaires, qui, il y a des centaines d'années, se sont intéressés de près à la mise en valeur judicieuse de leurs domaines.

5. Avec le temps, les grands domaines ont été démembrés et de nos jours les grandes propriétés constituent une exception à la règle générale qui veut que la terre soit divisée en parcelles relativement petites, possédées par un nombre croissant d'individus. Une terre divisée en parcelles ne se prête évidemment pas à un aménagement d'ensemble et coordonné de la part des divers propriétaires. Un aménagement d'ensemble doit, par définition, s'appliquer à une zone assez étendue, ou bien il n'est pas un aménagement d'ensemble. Dans la société actuelle qui devient de plus en plus complexe et à laquelle il a déjà été fait allusion, les parcelles ne peuvent pas être aménagées indépendamment les unes des autres, un organisme de contrôle est nécessaire quand le propriétaire ne possède pas un domaine assez vaste.

6. Il convient de revenir, pour lui rendre hommage, à l'aménagement judicieux réalisé par les propriétaires "éclairés" des XVII^e et XVIII^e siècles dans le cadre de la législation régissant les rapports de propriétaire à locataire. Avec la disparition des grands domaines, il devint nécessaire d'instituer une nouvelle forme de contrôle, c'est-à-dire un contrôle exercé par un organisme sur des terres appartenant à des particuliers n'ayant rien à voir avec cet organisme. C'est là qu'intervient, mais seulement en 1909, la législation relative à l'aménagement du territoire aux termes de laquelle ce contrôle fut confié aux adminis-

trations locales démocratiquement élues et qui furent habilitées à surveiller l'aménagement des terres par des tiers, qu'elles soient propriétaires de ces terres ou non.

7. Il convient de signaler que la loi de 1909 sur l'urbanisme était pleine de bonnes intentions mais assez imprécise et de faible portée. Elle fut amendée en 1919, 1925, 1933, 1943 et 1944, mais malgré tous ces avatars elle manquait encore d'emprise et de force. Dès 1947, après les dévastations de la guerre, il était devenu évident que dans une île comme la Grande-Bretagne où rien n'est simple, il fallait une loi plus précise et plus rigoureuse sur l'urbanisme. C'est pourquoi toute la législation antérieure fut abrogée et un nouveau départ fut pris avec le Town and Country Planning Act de 1947. Cette loi mettait en évidence pour tous les conséquences immédiates et la portée future réelles de la réglementation de l'urbanisme, réglementation qui interdit souvent à l'individu de mettre ses biens en valeur comme il l'entend.

8. Cette restriction apportée à l'aménagement des terres est imposée à l'individu dans l'intérêt de la nation, et par conséquent dans son propre intérêt. Cette réglementation est, dans certains cas, très rigoureuse, mais on peut sans hésitation affirmer que la nécessité de réglementer l'urbanisme et l'aménagement du territoire est maintenant pleinement admise en Grande-Bretagne, même si les moyens employés donnent encore lieu à des discussions.

9. La réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement ne doit jamais constituer une fin en soi. C'est un moyen permettant d'atteindre une fin. En Grande-Bretagne, cette fin est maintenant considéré comme indiscutable, justifiée, appropriée, souhaitable au plus haut point et comme devant être atteinte s'il existe la moindre possibilité de le faire.

10. Il est admis que, dans une île aussi peuplée que la Grande Bretagne, on ne peut assurer à chacun une vie raisonnablement agréable sans exercer un contrôle sur l'aménagement du territoire. Une bonne législation sur l'urbanisme doit donc dicter et même imposer comme une obligation formelle à laquelle nul ne peut se soustraire, un contrôle bien conçu de l'aména-

gement du territoire. La nature humaine n'accepte pas facilement les contraintes, il est vrai. Mais il arrive un moment où la liberté totale ne peut engendrer que la licence et où, dans l'intérêt national, il faut absolument imposer des contraintes raisonnables. Si ces contraintes sont raisonnables et sont imposées en vertu d'une loi votée par un parlement souverain conformément à la volonté du peuple, on ne peut, en toute justice, y faire objection.

11. Il ne fait aucun doute que la loi est, dans ce domaine, une nécessité absolue. Tout urbanisme qui n'est pas sanctionné par une loi n'est qu'une chimère. Il est facile de tracer de beaux dessins au mur et des cartes compliquées sur le plancher, mais aucune carte ni aucun dessin ne se traduiront jamais dans les faits si une loi n'y pourvoit pas clairement. Voilà ce qu'il faut entendre par "sanctionné par une loi".

12. Une fois accepté le principe d'une certaine réglementation de l'aménagement, il faut se demander jusqu'où doit aller cette réglementation. Quelle que soit la législation, elle devrait être claire et pouvoir être comprise par le plus grand nombre possible d'individus, et non pas seulement par les experts. En outre, elle ne doit pas être plus détaillée qu'il n'est nécessaire. Il convient en particulier de souligner le fait qu'une législation qui convient à un certain pays ne convient pas nécessairement à un autre.

13. Il faut étudier avec le plus grand soin les différences de population, de climat et de conditions géographiques avant d'essayer d'appliquer la législation d'un pays à un autre. La législation sur l'aménagement dans un pays très peuplé et ayant une société très évoluée, comme c'est le cas pour la Grande-Bretagne, est une législation très compliquée. La loi actuelle relative à l'urbanisme et à l'aménagement, c'est-à-dire le Town and Country Planning Act de 1962, comporte 226 titres et 15 annexes, et dans la publication officielle, compte 244 pages à petits caractères, ce qui est énorme par rapport au mince Town and Planning Act de 1909. Mais il faut dire que la loi de 1962 est réaliste et efficace, alors que celle de 1909 n'était guère que la traduction en termes juridiques de vœux

pieux. Le Cycle d'études d'Accra devra examiner quelles dispositions législatives chaque pays participant est déjà en mesure de prendre dans ce domaine.

14. Quel que soit son degré de développement ou d'évolution, chaque pays a besoin d'une législation régissant l'aménagement de son territoire. Il s'agit bien de "régir l'aménagement" et non pas de l'arrêter. Les pays ayant depuis peu accédé à l'indépendance et entrepris leur développement doivent tirer la leçon des erreurs commises autrefois par les pays plus anciens, erreurs qu'il faut corriger aujourd'hui et qui coûtent parfois cher.

15. Il ne s'agit aucunement d'entrer ici dans les **détails**, lesquels devront être examinés par le Cycle d'études, mais il convient néanmoins de souligner qu'en principe on doit s'efforcer de faire comprendre au public que la législation régissant l'aménagement n'est pas là pour le seul plaisir et le seul bénéfice de fonctionnaires chargés de l'interpréter et de veiller à son application. En toute circonstance, il faut essayer d'expliquer pourquoi une décision particulière a été prise, surtout si cette décision risque d'empêcher le propriétaire de faire de sa terre l'usage qui lui plait.

16. Il n'est peut-être pas facile de faire comprendre au public l'utilité de la réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement, mais c'est une nécessité impérieuse. C'est parfois une question de temps et d'éducation. C'est ce qui s'est passé en Grande-Bretagne où, ainsi qu'il a été dit précédemment, le principe de l'urbanisme est maintenant généralement admis, seule la mise en place du dispositif donne encore lieu à discussion et contestation.

17. Pour conclure, il convient de se reporter à la préface d'un petit ouvrage publié il y a quinze ans par l'auteur pour expliquer le Town and Country Planning Act de 1947 qui venait d'entrer en vigueur. Ces mots écrits il y a quinze ans sont encore valables aujourd'hui. L'auteur disait à l'époque :

" Après bientôt quarante ans de croissance et d'évolution, la législation sur l'urbanisme et l'aménagement est devenue une branche très spécialisée de la législation du Royaume-Uni. Il y en a d'autres, il est vrai, mais c'est probablement la seule qui a une portée aussi large; elle a par conséquent, une importance générale qui dépasse de loin celle que l'on prête normalement à un sujet spécialisé. Le fait est que la législation sur l'aménagement du territoire a des incidences et avec le temps et au fur et à mesure que les plans de développement seront exécutés, elle en aura de plus en plus - sur la vie et les biens de tous, riches et pauvres, planistes et "planifiés", propriétaires et locataires, vendeurs, acheteurs et exploitants de terrains, administrations locales et particuliers, bref tout le monde presque partout.

En fin de compte, le seul plan qui plaise à l'individu est celui qu'il fait lui-même; c'est pourquoi il importe au plus haut point que chacun sache le plus possible au sujet de la nouvelle loi sur l'aménagement et de ses conséquences. Puisse l'Outline of Planning Law (exposé sur la loi régissant l'aménagement) être utile à cet égard".

Controller and City Solicitor's Office,

Guildhall

City of London

juillet 1964