

Duty to cooperate :

un modèle original de planification

MICHAËL DAVID

À la différence du droit de l'urbanisme français où le point de départ est le plan d'urbanisme, le Royaume-Uni privilégie la définition d'une catégorie d'activité humaine, exprimée dans le mot *development*, qui englobe tout changement physique et d'affectation des sols et des bâtiments.

Jusque très récemment, la loi britannique exigeait que tout acte de *development* fût soumis à un contrôle préalable de l'État et fût formalisé à travers un permis et des plans d'urbanisme divers (stratégiques, régionaux ou détaillés). Ces plans, dépourvus de toute valeur réglementaire, formulent des objectifs et sont la base de négociation des permis de construire avec les aménageurs privés (*developers*) que les techniciens des collectivités cherchent à attirer vers eux.

En 2011, le gouvernement a décidé une profonde réforme par le biais du *Localism Act*. Un triple objectif préside à la réforme : desserrer et réduire le poids de l'État ; simplifier la planification avec l'émergence de plans locaux ; engager plus étroitement les habitants des villes dans le développement urbain en offrant aux populations des villages et quartiers la possibilité d'élaborer leur propre plan, le *Neighbourhood Plan* (plan de voisinage)¹.

C'est dans ce contexte que naît le *Duty to cooperate* que l'on peut traduire de façon littérale par l'« obligation de coopérer » qui (s')impose aux autorités de planification de coopérer avec leurs

voisins via des consultations obligatoires dans l'élaboration des plans d'urbanisme².

Quel regard porter sur cette obligation ? En premier lieu, l'obligation de coopérer se limite à une obligation de discuter, pas de s'entendre. Le devoir de coopérer n'est pas un devoir d'accord. Tout au plus les autorités doivent faire l'effort de se rapprocher et de se parler sur des questions transversales et stratégiques préalables à la construction des plans d'urbanisme. La méconnaissance de cette obligation est sanctionnée : des agents ou inspecteurs de planification s'assurent de son respect en venant observer la conformité des mesures d'action publique et s'assurent que les politiques locales sont élaborées par l'ensemble des acteurs concernés.

Les autorités doivent démontrer et prouver leur bonne foi dans l'exécution de cette obligation conjointe. Elles doivent accomplir des actes positifs, justifiés et efficaces, signes de leur investissement réciproque pour parvenir à un accord. À défaut, et selon le degré de gravité du manquement, les inspecteurs peuvent ne pas examiner les plans ou recommander de ne pas les adopter ou les adopter avec des modifications, ce qui retarde voire paralyse leur mise en œuvre.

En deuxième lieu, les premiers retours d'expérience montrent que les mécanismes de coopération entre les différentes autorités sont souvent au point mort dans la création des plans locaux. C'est en ce sens que concluait en 2014 l'organisme de contrôle, souli-

gnant *l'incapacité des autorités locales à voir au-delà de leur propre ville*.

Et cet organisme d'appeler de ses vœux à restructurer et à réorienter cette obligation. Parmi les principaux griefs : l'absence de transversalité et de stratégie d'approche des problèmes, le défaut de gouvernance et de suivi, la dilution des responsabilités ou encore la montée des égoïsmes municipaux repliés sur des approches sectorielles.

En troisième et dernier lieu, le modèle français de planification est-il si éloigné du *Duty to cooperate* ?

Un raisonnement par analogie introduit le doute. À l'instar des articles L. 132-7s. du Code de l'urbanisme qui prend soin de distinguer l'« Association » des « Consultations », et où diverses personnes publiques et privées sont associées ou consultées à la demande tout au long de l'élaboration des SCoT et PLU, rendant un avis joint à l'enquête publique. C'est notamment le cas des établissements publics de coopération intercommunale voisins compétents ou des communes limitrophes.

On devine ainsi des éléments semblables au sein des deux systèmes avec l'institutionnalisation d'une obligation de coopérer « à la française ».

Mais là encore, à l'instar du système britannique, l'obligation de coopérer n'est pas une obligation de s'entendre ! D'où la création déjà ancienne et peu éprouvée, dans chaque département, d'une commission de conciliation chargée « de rechercher un accord entre l'autorité compétente pour élaborer les SCoT et les PLU et les autres personnes associées à cette élaboration ou de formuler en tant que de besoin des propositions alternatives »³. —

1 | Dans les agglomérations, ce même pouvoir est donné à chaque quartier qui veut créer un *neighbourhood forum* apte à prendre en charge l'élaboration du plan.

2 | Mais pas seulement, l'obligation se déclinant à plusieurs échelles et à l'endroit de plusieurs organismes (de transport, de santé, maritimes, environnementaux, patrimoniaux...).

3 | C. urb., art. L. 132-14