

# Coférence sur l'urbanisme

Autor(en): **Wells, Henry W.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie = Revue technique suisse des mensurations, du génie rural et de la photogrammétrie**

Band (Jahr): **47 (1949)**

Heft 11

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-206587>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Am Schlusse dieser Fehlerberechnungen ist es vielleicht angebracht, auch die Genauigkeit der Meßtischmethode etwas unter die Lupe zu nehmen. Dabei wäre es zweckmäßig, nicht mit einem Punktfehler, sondern ebenfalls mit einem seitlichen Abweichungsfehler der Grenzlinien zu rechnen. Ich wäre bereit, für eine gute Meßtisch-Aufnahme 1:1000 einen mittleren seitlichen Abweichungsfehler von 25 cm anzunehmen. Da aber bei Aufnahmen des alten Bestandes ziemlich häufig auch Grenzen aufgenommen werden müssen, welche nicht durch feste Zeichen gegeben sind und demnach „identifiziert“ werden müssen, wie bei der photogrammetrischen Methode auch, so wird der mittlere Fehler der seitlichen Abweichung größer sein als 0,25 m. Nimmt man ihn zu 0,33 m an (was etwa dem thurgauischen Maximalfehler von 1,0 m entspräche), so wäre in den vorstehenden Formeln (1) bis (4) der Wert  $m_e = 0,4$  durch 0,33 zu ersetzen. Unter diesen, der Meßtischaufnahme günstigen Voraussetzungen, wäre somit der mittlere Flächenfehler bei der Meßtischmethode nur rund  $\frac{1}{5}$  kleiner als bei der photogrammetrischen Methode. Betrachtet man die spätere Tabelle VI, so erkennt man, daß dieser Fünftel nur 0,1—0,2 % des Anteils des Flächenfehlers ausmacht, eine Größe, welche im Vergleich zu andern Unsicherheitsfaktoren, wie z. B. der Bonitierung, überhaupt nicht in Betracht fällt. (Schluß folgt.)

## Conférence sur l'urbanisme

par Henry W. Wells, F.R.I.C.S.

### Introduction

1<sup>o</sup> Le rapide développement industriel de la Grande-Bretagne au cours du dix-neuvième siècle s'est produit à une époque où la doctrine du «laisser-faire» était parole d'évangile. Il est possible que si l'idéal politique de l'époque avait été différent, le développement industriel de la nation aurait perdu un peu de son élan, et que la grande transformation d'un pays agricole en un pays fortement industrialisé n'aurait pas été aussi complète. Mais ce ne sont là que des suppositions. Ce que nous savons, par contre, c'est que vers le début de ce siècle une partie de plus en plus importante du peuple anglais réclamait un contrôle et une certaine direction des «lois économiques naturelles» qui avaient jusque-là décidé du développement de l'industrie, du commerce et de l'urbanisme.

### Une économie dirigée

2<sup>o</sup> Dans ces cinquante dernières années, le «laisser-faire», en tant que doctrine politique, a peu à peu disparu, la mobilisation et le contrôle des ressources productives de la nation au cours des deux guerres mondiales ayant hâté sa fin. Les idées mêmes ont tellement évolué en ce domaine que l'économie de la Grande-Bretagne est maintenant à peu près

complètement une « économie dirigée ». Les services comme les transports et l'électricité et les industries de base telles que les houillères et la sidérurgie ont été nationalisées ou sont en train de l'être, l'Etat se fixant pour objectif l'intérêt public. Toutes les industries d'ailleurs, sans oublier l'agriculture, sont plus ou moins contrôlées.

*Le contrôle de l'emploi des terres est essentiel dans une économie dirigée*

3<sup>o</sup> « L'économie dirigée » du Gouvernement actuel est un tissu d'un dessin très compliqué, résultat de milliers de lois du Parlement, de règlements et d'instructions émanant du Gouvernement. Le contrôle de l'utilisation des terres est fondamental dans une telle conception. Les lois qui concernent spécialement le plan d'aménagement des villes et des campagnes ne sont pas les seules qui affectent l'urbanisme. Les lois ambitieuses concernant l'Education et la Santé et d'autres encore sont, à bien des points de vue, aussi importantes que les lois sur l'urbanisme par les effets qu'elles ont sur la façon d'utiliser les terres.

*Problèmes administratifs*

4<sup>o</sup> Le peuple anglais s'est donné les lois nécessaires pour reconstruire les villes détruites par la guerre, pour décongestionner les centres industriels surpeuplés et en tracer les nouveaux plans, pour moderniser les industries et pour mieux éduquer et loger les enfants. Les Anglais savent bien qu'il ne suffit pas de faire des lois. Mais ils pensent que l'esprit anglais saura trouver une bonne forme d'administration susceptible d'établir l'équilibre entre la liberté et les contrôles, entre la centralisation et la décentralisation, éléments vitaux pour le succès de la révolution économique dont ils sont les témoins, la plupart des Anglais considérant qu'on ne saurait revenir sur cette révolution. Que la paix s'établisse dans le monde, et les Anglais sauront résoudre les problèmes d'administration, et comme ils sont des optimistes, les Anglais sont heureux malgré leur relative austérité actuelle et la complication de leur existence.

*La profession de Géomètre (surveyor) laquelle comprend, en Angleterre, celles aussi de Cadastre et de Géomètre-Expert*

5<sup>o</sup> La profession de géomètre (surveyor) recouvre en Grande-Bretagne une grande variété d'activités qui concernent tous les terrains et les propriétés, mais normalement le mot employé sans adjectif qualificatif désigne quelqu'un qui est un expert pour l'administration des terres et l'évaluation des propriétés, et qui possède une connaissance pratique des lois sur les terrains et sur la propriété, ou l'occupation d'une terre. Il s'occupe donc particulièrement des lois récentes sur toutes ces questions, non pas tant du point de vue des objectifs qu'elles visent que du point de vue des problèmes administratifs ainsi soulevés. Le géomètre, par exemple, n'est pas professionnellement qualifié en ce qui concerne

l'urbanisme, mais il s'intéresse profondément aux différents aspects économiques, financiers et administratifs des problèmes posés par le plan d'aménagement d'une ville ainsi qu'à tout l'appareil administratif que nécessite la réalisation de ce plan. C'est ainsi qu'en liaison avec l'ensemble de l'économie dirigée de la Grande-Bretagne, le géomètre s'occupe tout particulièrement de l'aspect administratif des lois qui ont pour but d'encourager la meilleure utilisation possible des terres d'un point de vue économique.

#### *Echec des tentatives précédentes de contrôle de l'emploi des terres*

6<sup>o</sup> Avant même que l'on commençât à se rendre compte que le contrôle de l'emploi des terres était une question fondamentale dans une économie dirigée, même de faible envergure, en a essayé d'arriver par la législation à un système pratique de contrôle de l'emploi des terres. La première tentative remonte à 1909, mais ce n'est qu'en 1932 que fut adoptée à ce sujet une législation sérieuse. Au cours de la dernière guerre, un Comité désigné par le Gouvernement (le Comité Uthwatt) examina les raisons de l'échec de ces tentatives et établit un système de contrôle de l'emploi des terres qui, espérait-on, profiterait de l'expérience acquise par la législation antérieure. Le Parlement actuel adopta donc le «Town and Country Planning Act» de 1947, issu des recherches de ce Comité. Cette loi est d'une importance capitale. Elle a complètement transformé les relations traditionnelles entre les propriétaires fonciers et l'Etat (qui est la suprême autorité en ce qui concerne les plans d'aménagement). Où conduira finalement cette loi? voilà une question qui est matière à d'innombrables conjectures. Vu l'importance du problème, la plus grande partie de ce rapport est donc consacrée à un bref compte-rendu des principes essentiels du «Town and Country Planning Act» de 1947.

#### *Le «Town and Country Planning Act» de 1947*

7<sup>o</sup> Les tentatives en vue d'établir un système pratique d'urbanisme (tel que celui fondé par le «Town and Country Planning Act» de 1932), ont échoué, parce qu'avant tout l'emploi des terres était le plus souvent déterminé en fin de compte par leur valeur; c'était ce facteur qui, presque entièrement, décidait des plans de développement futur. C'est ainsi que les meilleures terres agricoles servaient souvent de terrains à bâtir parce que leur valeur était plus grande ainsi que pour un usage agricole; cela ne pouvait être empêché que par le versement d'une indemnité égale à la différence des valeurs des terrains en tant que terrains agricoles et en tant que terrains à bâtir. Mais même si le terrain était conservé pour l'agriculture sur paiement d'une certaine somme, cela avait pour effet de faire passer la valeur de «terrain à bâtir» à un autre terrain qui pouvait fort bien ne pas mieux convenir à un tel usage. Il devint donc extrêmement coûteux de réglementer l'emploi des terrains. En pratique, les plans d'aménagement conçus sous cette première législation ne tenaient pas

compte des principes d'un urbanisme sain et étaient tels qu'ils excluaient le paiement d'indemnités. Les autorités, par exemple, avaient tendance à répartir en zones les terrains qui avaient, avant tout lotissement, valeur de terrains à bâtir, bien que ces terrains eussent constitué d'excellentes terres pour l'agriculture. En vue de surmonter cet obstacle dressé contre un contrôle effectif des plans d'urbanisme, l'Etat, en vertu de la loi de 1947, a dépossédé les propriétaires fonciers de cette partie de la valeur de tous les terrains et de tous les bâtiments qui est en excédant de la valeur des terrains et des bâtiments pour l'usage auquel ils étaient destinés en date du 1<sup>er</sup> juillet 1948. Cet excédent de valeur est appelé « valeur de lotissement » (development value). La valeur latente de tous les minéraux non-exploités, sauf le charbon qui appartient déjà à l'Etat, a été également expropriée. Le principe de supprimer la valeur de lotissement en tant qu'élément de la valeur des terrains a été accepté par tous les partis politiques comme étant la seule solution pratique qui restait si l'on voulait arriver en Grande-Bretagne à un aménagement réel. Par contre, les modalités d'application de ce principe firent l'objet d'importants débats politiques.

*Indemnités versées aux propriétaires pour perte de valeur de lotissement*

8<sup>o</sup> Dans certaines limites, l'Etat britannique (c'est-à-dire, la Couronne), s'est, depuis des siècles, considéré libre d'imposer des restrictions ou d'assumer des droits sur les terrains possédés par les particuliers, et cela sans être tenu de verser des indemnités, pourvu que les restrictions ou les droits soient dans l'intérêt de la communauté en général. On n'a jamais su très clairement quels étaient les cas où l'intervention de l'Etat devait s'accompagner du versement d'une indemnité et ceux où elle ne le devait pas. Le Gouvernement, en déposant son projet de loi pour 1947, est parti de l'idée que les propriétaires fonciers qui perdent la valeur de lotissement comme résultat de la loi n'ont pas droit, à ce titre, à une indemnité. D'un autre côté, comme le Gouvernement reconnaissait que les propriétaires fonciers en bien des cas subissaient des dommages, il créa un fonds de 300 millions de livres sterling, fonds destinés aux versements d'indemnités aux propriétaires fonciers, la preuve étant fournie que des dommages avaient été causés par suite de la perte de « la valeur de lotissement ». La façon dont seront distribuées ces indemnités fera l'objet de règlements établis selon cette loi. On prévoit généralement que le fonds central sera réparti entre les réclamants en tenant compte dans une certaine mesure des dommages subis. A une extrémité de l'échelle des dommages, les propriétaires de terrains qui sont à peu près mûrs pour le lotissement recevront jusqu'à 100 % de la valeur marchande intégrale de la valeur de lotissement expropriée, tandis qu'à l'autre extrémité cela pourra ne représenter qu'une fraction de la valeur marchande. Les terrains qui sont mûrs pour le lotissement selon une définition très stricte de la loi sont considérés comme constituant un cas spécial. La respon-

sabilité de la distribution de telles indemnités incombe à un «Central Land Board» (Office National des Terres) établi dans ce but particulier et dans d'autres buts aussi.

*Système adopté pour les versements aux propriétaires*

9<sup>o</sup> Le Comité Uthwatt, dont le rapport constitue la base de la loi, estimait que la somme des valeurs de lotissement attachées à chaque unité de terrain évaluée sur la base d'un marché où joue la concurrence serait deux ou trois fois plus grande que la valeur de lotissement de tous les terrains évalués sur la base d'un vendeur et d'un acheteur, base qui se révéla être celle adoptée par le Gouvernement lorsqu'il arriva au chiffre de 300 millions de livres sterling. Le Comité Uthwatt recommandait la méthode d'évaluation: un acheteur, un vendeur, comme étant la meilleure pour toute transaction obligatoire du genre de celle entre propriétaire foncier et l'Etat. Le Gouvernement n'a jamais suggéré que le chiffre de 300 millions de livres sterling visait à être une estimation exacte et scientifique reposant sur cette base, mais même s'il en était ainsi, les propriétaires fonciers pris dans leur ensemble ne sauraient s'attendre (d'après les conclusions du Comité Uthwatt) à recevoir, au total, plus de 30 à 50 % de la «valeur sur marché libre» de leurs droits de lotissement particuliers, bien que certains soient appelés à recevoir un traitement préférentiel. Mais comme nous l'avons déjà fait observer, la mesure dans laquelle les réclamants seront ainsi favorisés réduira nécessairement la somme que les autres réclamants recevront, à moins évidemment que le fonds de 300 millions de livres sterling soit augmenté par une législation ultérieure.

*Plus-value due à un «changement d'emploi projeté» revenant à l'Etat*

10<sup>o</sup> La suppression de la valeur de lotissement rend possible l'aménagement scientifique du pays entier sans avoir à tenir compte de la valeur des terrains non exploités. Une autre conséquence est que toutes les futures plus-values dues à un changement projeté dans l'emploi des terrains iront à l'Etat. Cela est effectué grâce au recouvrement par le «Central Land Board» d'un «impôt sur le lotissement» chaque fois qu'est approuvé un lotissement, ou un changement d'emploi d'un terrain, qui entraîne un accroissement de la valeur du terrain. Il n'y a pas de règlement fixé pour évaluer cet impôt sur le lotissement et la loi ne définit pas non plus le droit de faire appel contre l'impôt ainsi déterminé. L'Office doit tenir compte toutefois de la différence existant entre la valeur du terrain et de la propriété dans son état présent, ou dans son emploi actuel, et sa valeur après l'autorisation de changer son état ou son emploi. Une petite marge est, néanmoins, laissée au propriétaire foncier pour agir sans avoir à verser un impôt sur le lotissement. Il peut, par exemple, augmenter jusqu'à 10 % les dimensions de son bâtiment, ou transformer sa maison en appartements à louer sans risquer d'avoir à verser un impôt

sur le lotissement. Les plus-values dans les limites de «l'emploi actuel» d'une propriété ne sauraient aller à l'Etat.

#### *Indemnité à la suite d'une restriction projetée*

11<sup>o</sup> Si les autorités chargées de l'urbanisme (actuellement ce sont les «County Councils», mais auparavant c'étaient les «County District Councils») désirent restreindre l'emploi des propriétés de sorte que leur valeur après cette restriction soit inférieure à leur valeur dans l'emploi actuel, les autorités doivent verser une indemnité égale à la différence entre ces deux valeurs. En gros, les autorités chargées de l'urbanisme ne sont pas tenues de verser une autre indemnité en conséquence des restrictions projetées. Mais le propriétaire d'un terrain qui ne saurait être utilisé de façon lucrative dans son état actuel peut obliger les autorités à acheter le terrain si l'on lui refuse l'autorisation d'en tirer parti de façon lucrative.

#### *Pour encourager la mise en valeur des terres*

12<sup>o</sup> Dans le passé, c'est l'entreprise privée qui a pris l'initiative du plus grand nombre, et de beaucoup, des nouvelles mises en valeur. Un fermier, par exemple, découvrait qu'en vendant ses terres à un entrepreneur en bâtiment, il gagnait plus d'argent qu'en continuant de les cultiver. Le transfert du lotissement à l'Etat et ensuite la perception d'impôts sur le lotissement lorsqu'il s'agit de lotissements ou de constructions qui rapportent ont eu pour résultat de réduire de façon importante l'intérêt qu'il y avait à mettre en valeur un terrain ou à reconstruire un vieux bâtiment. La loi de 1947 ne résoud pas adéquatement le problème. Un fort accroissement du droit de faire des achats forcés a été accordé aux autorités chargées de l'urbanisme et une réserve de puissance confiée au Central Land Board, de façon à ce que le terrain qui devrait être mise en valeur et qui n'est pas vendu sur le marché libre puisse faire l'objet d'un achat forcé par les autorités et être exploité par elles, ou cédé par elles pour l'exploitation. La plus grande critique qu'on puisse faire aux clauses de cette loi est que la terre qui devrait être mise en valeur se trouve stérilisée. Il est trop tôt, cependant, pour dire si une telle critique est justifiée ou non. Dans cette communication, nous ne pouvons qu'indiquer ce qu'étaient les intentions du Parlement au moment où fut adoptée la loi.

#### *Les achats forcés comme partie du système d'aménagement*

13<sup>o</sup> En gros, les autorités chargées de l'urbanisme peuvent, avec l'autorisation du Ministre, faire l'achat forcé de tout terrain ou de tout immeuble que nécessite la réalisation de leurs plans. Si donc un propriétaire foncier, dont le terrain se trouve réparti en zones dans un plan de construction prochaine d'habitations, n'en assure pas lui-même la mise en valeur ou ne vend pas son terrain à quelqu'un qui veut le faire, l'auto-

rité chargée de l'urbanisme peut acheter le terrain et soit le mettre en valeur soit le louer à quelqu'un qui s'en chargera. Ainsi, en théorie, la mise en valeur peut être dirigée aussi bien dans le temps que dans l'espace. Ce qui introduit un nouveau facteur: un fermier — par exemple, qui possède un terrain agricole médiocre qui a été réparti en zones pour la construction prochaine d'habitations est menacé d'achat forcé s'il n'assure pas lui-même le lotissement de son terrain ou s'il ne le vend pas dans ce but. De plus, si ce terrain fait l'objet d'un achat forcé, le fermier recevra comme indemnité la valeur du terrain dans son emploi présent.

### *L'aménagement dans le « temps »*

14<sup>o</sup> On comprend ainsi que la menace d'achat forcé contribuera à la mise en valeur des terrains en temps voulu comme au lieu désiré. Ce processus d'aménagement dans la « quatrième dimension du temps » est aidé de plus par le pouvoir donné aux autorités chargées de l'urbanisme de désigner dans leurs plans de cinq ans (dont le premier devra être mis au point en 1951) le terrain qu'elles désirent voir faire l'objet d'achats forcés pour la mise en valeur ou la remise en valeur. Si, cependant, le terrain en question n'a pas été mis en valeur ou acheté par les autorités au bout de douze ans (et au bout de huit ans dans le cas des terrains agricoles) la désignation perd toute valeur. En tout cas, lorsque le terrain a été ainsi désigné en vue d'encourager la mise en valeur privée, la désignation cesse automatiquement quand la mise en valeur requise ne s'est pas produite. La désignation d'un terrain comme étant l'objet d'achats forcés fait donc partie d'un nouveau système d'aménagement conçu en vue d'obtenir des résultats positifs selon un ordre pré-établi.

### *Le « New Towns » Act de 1946*

15<sup>o</sup> L'un des plus importants problèmes d'aménagement que doit résoudre la Grande-Bretagne est celui de la décongestion des grandes villes, en particulier de Londres. Avant que l'on puisse aménager selon de nouveaux plans, les centres surpeuplés de ces villes, il faut construire des villes nouvelles en des localités convenables situées nettement en dehors des limites des villes afin que les industries et les populations en soient éloignées. Les autorités locales chargées déjà de ces « aires de réception » ne constituent pas, évidemment, les organismes que requiert la tâche de transformer des petites communautés rurales en villes de 60 000 habitants. Le Parlement a donc chargé de cela des « Development Corporations » spécialement conçues dans ce but. Le Ministre de l'Urbanisme choisit l'emplacement de la nouvelle ville et désigne les membres de la « Development Corporation » qui a tous pouvoirs de faire pour la ville des achats forcés de toutes les terres incluses dans le site. C'est ainsi que l'on construit autour de Londres six nouvelles villes et deux autres ailleurs. La Délégation britannique a apporté quelques plans, qui sont exposés, et qui représentent, à titre d'exemple, la nouvelle ville projetée à Hemel



Hempstead à 40 km. au nord de Londres. On construit ces villes à un rythme beaucoup plus lent que celui qui avait été prévu, cela est dû aux difficultés économiques de l'après-guerre et, par suite, à la nécessité temporaire de concentrer autant que possible les efforts et les finances de la nation sur les exportations.

### **Le Problème du Logement**

#### *Autres lois concernant l'emploi des terres*

16<sup>o</sup> En Grande-Bretagne, c'est le Ministre de la Santé qui est chargé de la construction des logements bien que le site soit du ressort du Ministre de l'Urbanisme. Depuis la guerre, quatre maisons sur cinq environ ont été construites par les autorités locales qui reçoivent une subvention importante pour toute habitation construite. Un grand nombre d'habitations provisoires ont également été construites. Il est sans doute sage, en un temps où il y a un grand manque de logements, de confier ce problème à un Ministre qui n'est pas chargé de l'urbanisme. Il est ainsi possible de conserver un équilibre réaliste entre le caractère urgent de la construction de nouveaux logements et les principes théoriques d'un bon urbanisme.

#### *L'aménagement de l'industrie*

17<sup>o</sup> Ce n'est pas à moi de parler des mesures d'envergures prises récemment pour aménager l'industrie en Grande-Bretagne, mais je ferai pourtant allusion au contrôle du site des industries. Avant qu'un bâtiment industriel de plus de 465 m<sup>2</sup> de superficie, ou l'extension d'un bâtiment existant de ces dimensions, puisse être commencé, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation du Ministère du Commerce. Ces autorisations sont accordées ou refusées de façon à attirer les industries dans les régions de chômage latent et à les éloigner des centres où l'emploi de la main-d'œuvre est suffisant ou plus que suffisant. C'est ainsi qu'on décourage le développement des industries dans Londres et que bien des industries londoniennes se sont transportées dans le sud du Pays de Galles ou dans les autres régions de chômage latent.

### **Conclusion**

18<sup>o</sup> La Grande-Bretagne est entrée dans une nouvelle époque. Certains redoutent que la nouvelle économie dirigée aboutisse à une grave perte du droit de liberté de l'individu. D'autres ne craignent rien de semblable et trouvent au contraire que l'établissement d'une économie totalement dirigée n'est pas assez rapide et que les mesures déjà prises pour diriger les forces économiques n'ont pas assez d'envergure. Quant à moi, j'ai confiance dans le don incontestable que possède le peuple anglais pour découvrir des compromis: j'ai confiance aussi dans le talent qu'il a pour trouver la foi politique adaptée aux circonstances. Bref, je suis persuadé que nous trouverons la réponse à tous nos nombreux problèmes.