

Bhoutan

La maîtrise de l'urbanisation pour accroître le Bonheur national brut

Un état s'est officiellement fixé pour objectif de mesurer son degré de développement, y compris en matière foncière et urbanistique, à l'aune du « bonheur » de ses citoyens. Comment concilier cela avec un doublement en quinze ans du taux d'urbanisation ?

Le Bhoutan, est un petit pays coincé entre deux géants, la Chine et l'Inde. Il rivalise avec la Suisse pour sa superficie (38 000 km²), à défaut de lui faire concurrence sur le plan économique puisqu'il fait parti, selon la terminologie onusienne, des 48 PMA (Pays les moins avancés). Sa population réduite (800 000 habitants) n'en est pas moins attirée, à l'image de celle des autres PMA, vers les villes ou les bourgs qui lui apparaissent désormais comme la clé, sinon du bonheur, du moins d'une vie moins difficile que celle qu'elle mène sur les pentes abruptes de l'Himalaya ou dans les villages coincés au fond de ses vallées encaissées. Le gouvernement du Bhoutan est conscient de l'acuité des problèmes posés par la poussée de l'urbanisation. N'a-t-il pas pronostiqué en effet, tout en s'en inquiétant, que le pays sera « urbanisé » à 60 % en 2020, contre 30 % actuellement.¹ Tout cela est consultable sur les sites officiels des Nations Unies ou de la Banque mondiale.

Mieux vaut s'intéresser à la manière dont le pays compte s'y prendre, au plan du droit et des institutions, pour conjuguer la maîtrise de l'urbanisation avec son engagement en faveur de la croissance du Bonheur National Brut (BNB). Une telle idée, nourrie par la religion bouddhiste du « Grand Véhicule » dans laquelle les trois quarts de la population bhoutanaise se reconnaissent, joue vraisemblablement un rôle dans le programme actuel de développement régional et d'aménage-

ment foncier. Mais il est difficile (à moins d'être anthropologue) d'en évaluer avec précision la portée concrète...

Aussi bien doit-on commencer par évoquer les principales composantes de la panoplie des moyens juridiques, institutionnels et organisationnels destinés à organiser ou planifier le développement urbain afin d'assurer le bonheur de la population.

Les dernières grandes réformes du développement local

Depuis moins d'une décennie, le pays s'est doté d'un cadre juridique et institutionnel assez complet pour guider son développement urbain. Le Bhoutan l'a fait en s'inspirant manifestement des stratégies qui sont le plus souvent recommandées dans les milieux de l'expertise internationale, que ce soit à Washington, au siège de la Banque mondiale, à Nairobi où œuvre UN Habitat, ou encore à Manille pour ce qui est de la Asian Development Bank. Le droit local du développement, tel qu'il a commencé à être mis en place au Bhoutan depuis les années 2007-2008, en apporte la preuve.

En l'espèce, tout a commencé avec l'adoption d'une nouvelle constitution en juillet 2008. Celle-ci en appelle à une série de grands principes auxquels juristes et spécialistes des autres parties du monde ne devraient rien trouver à redire... mais sans doute difficiles à mettre en œuvre en raison de ressources humaines peu formées aux subtilités du droit foncier, à celle des schémas et des plans d'urbanisme, ou au concept de l'utilité publique. Tous ces principes constitutionnels, sont placés sous la bannière du Bonheur national (article 9) avec une mention particulière →

¹ Royal Government of Bhutan, Ministry of Works and Human Settlement & Cities Alliance, "Bhutan National Urbanization Strategy", mars 2008, 86 pages + annexes hors pagination.

→ pour la protection de l'environnement², ni la gestion « décentralisée » des collectivités locales, lesquelles se composent de 20 districts (ou « Dzongkhags »), d'un certain nombre d'arrondissements et de quelques municipalités de plein exercice.

Dans le sillage de la constitution de 2008, le gouvernement, à en juger par diverses déclarations ou documents de politique sectorielle, se réfère également, volontiers, à des principes de gouvernance. Il s'agit notamment d'assurer la sauvegarde d'une agriculture vivrière à l'intérieur des périmètres urbains, la multiplication du nombre des terrains viabilisés ou encore la création de « centres urbains » harmonieusement répartis sur l'ensemble du territoire.

À côté de la constitution, des textes de loi existent qui portent sur les mouvements migratoires des campagnes vers les villes, ces dernières étant désormais définies par des critères démographiques (comme par exemple la nécessité d'avoir une population d'au moins 1 500 habitants, avec une densité minimale de 1 000 habitants par km², et moins de la moitié de cette population dans le secteur agricole).

Mais surtout, le royaume s'est forgé en 2007 une loi foncière sous la forme d'un véritable code de l'aménagement foncier de pas moins de 315 articles. Cette loi contient diverses dispositions que l'on rencontre communément dans les droits fonciers et les droits cadastraux de nombreux pays étrangers, développés ou en voie de développement. L'ampleur des réformes juridiques ainsi adoptées conduit en tout cas à s'interroger : un authentique droit de l'aménagement foncier et de l'urbanisme serait-il en train de faire son apparition sur les pentes de l'Himalaya ?

Vers l'éclosion d'un droit bhoutanais de l'aménagement foncier et de l'urbanisme ?

Il est légitime de se poser cette question, compte tenu de la densité de la loi foncière de 2007. Penchons-nous sur quelques-unes de ses dispositions les plus novatrices pour le pays. Elles portent, dans le désordre, sur :

- La conservation foncière et immobilière (« Chhagzhag Sathram ») ;
- Les modalités de classement urbanistique des terrains, en tenant compte de leurs caractéristiques physiques afin de définir leur degré de constructibilité ou de pro-

² Par exemple, selon l'article 5, alinéa 3 de la constitution, les forêts doivent occuper un minimum de 60 % du territoire du pays.



L'urbanisation...

© M. Prouzet



...sous le regard de Bouddha.

© M. Prouzet

tection par les autorités publiques compétentes ;

- Les objectifs assignés à la cadastration des terrains ;
- Les modalités de mise en œuvre des servitudes administratives et des services d'utilité publique (« easements ») dans la gestion de l'espace urbain ;
- Le régime de la propriété foncière et de ses modalités d'enregistrement ;
- Les modalités de mise en œuvre du remembrement parcellaire (« land pooling ») ;
- L'expropriation pour cause d'utilité publique (« Acquisition of registered land for public interests ») ;
- La modification ou la révision des décisions de classement urbanistique des terrains et déclaration de vacance des terrains pour

défaut de mise en valeur ;

- Le prononcé des sanctions pour non-observation des dispositions de la loi foncière.

En plus de ce code de l'aménagement foncier qu'est le « Land Act » de 2007, le pays s'est doté de divers autres textes législatifs, de moindre ampleur, mais applicables au développement urbain ou à l'aménagement du territoire. C'est le cas par exemple, de textes sur le logement social ou d'autres sur les relations entre propriétaires et locataires comme le « Tenancy Act » de 2004, ou encore la loi sur les routes (« Road Act ») de 2013.

En dépit de ces ambitieuses avancées, la réglementation de l'urbanisme applicable aux centres urbains, continue d'apparaître comme un parent pauvre. Le principal texte dans ce domaine est plus ancien (2002). Ce n'est pas

une loi, mais un simple recueil de quelques règles techniques applicables à l'acte de construire.³ Le pays est cependant conscient de la nécessité dans laquelle il est de faire face au rythme de progression de l'urbanisation. Ces dernières années, le gouvernement a ainsi affirmé sa volonté de soumettre le développement de ses centres urbains, au sens où ceux-ci sont désormais définis (cf. supra), à quelques règles juridiques de base pour en guider le bon développement.

Une première tentative en ce sens avait vu le jour en septembre 2009, mais elle n'avait pas abouti. Sans doute en raison de son caractère par trop novateur et peut-être aussi parce qu'elle avait été insuffisamment inspirée par la poursuite du GNH.⁴ Une autre tentative, vient d'être engagée en mai 2015. Elle se poursuit avec l'appui de la Banque mondiale.⁵ Elle prend place dans un contexte relativement nouveau, caractérisé par l'aboutissement d'une série de réflexions et de travaux préparatoires favorables à une certaine « juridicisation » de la décision d'urbanisme. Ses prémisses remontent aux années 1984 et 1985, lorsque la coopération helvétique s'était intéressée au développement urbain de trois villes du pays.⁶

De la « juridicisation » probable du développement urbain

Au lendemain de ces premiers pas dans le domaine de l'urbanisme, un premier schéma directeur (« structural plan ») vit le jour en 2002. L'année suivante naquit l'organisme en charge de la planification urbaine de Thimphu, la capitale du pays. Après ces premiers pas, la Banque asiatique de développement, et la Banque mondiale s'intéressèrent aux moyens susceptibles d'endiguer la poussée de l'urbanisation. On doit à la première d'avoir aidé à mieux organiser le développement spatial dans les franges urbaines méridionales de Thimphu, et d'avoir aidé à la mise au point en décembre 2006 du *Bhutan urban infrastructure development project*.

³ Cf. Royal Government of Bhutan, Department of Urban Development & Housing, Ministry of Communications, "Bhutan Building Rules 2002", 31 p.

⁴ Cf. Ministry of Works & Human Settlements & Duncan Lawyers (un bureau d'études de juristes sis à Melbourne, Australie): Report and Draft Spatial Planning Act, septembre 2008, 41 p.

⁵ L'auteur des présentes lignes en a été le témoin, puisqu'il lui a été associé aux premiers travaux destinés à déboucher sur un projet de loi générale sur l'urbanisme, couplé avec un texte réglementaire portant sur les « standards d'urbanisme », en d'autres termes sur l'énoncé de règles générales d'urbanisme.

⁶ Ces trois villes sont Punakha, Bumthang et Lhuntse.

Quant à la Banque mondiale, on lui doit des documents de réflexion, et d'une dotation de quelques 12 millions de dollars, s'agissant du second Projet de développement urbain prévu pour la période d'avril 2010 à décembre 2015. Pour l'heure, les yeux sont autant tournés vers les nouvelles réalisations en matière d'habitat urbain que vers la gestation des textes susceptibles de fonder le droit de l'urbanisme du pays.

À ce stade, il y a de bonnes raisons de penser que les textes en cours de préparation mettront l'accent sur une protection accrue de l'environnement dans les opérations de développement urbain, sur le remembrement parcellaire urbain (*land pooling*) et sur les conditions d'élaboration des deux principales catégories actuelles de plans d'urbanisme que connaît actuellement le pays ; à savoir les *Structural Plans* à petite échelle et les *Local Development Plan* à grande échelle. S'agissant du remembrement parcellaire urbain, ce dernier passe au Bhoutan, dans les milieux d'experts proches du ministère en charge des établissements humains, pour un outil d'aménagement, presque taillé sur mesure, au service de la poursuite du BNB. En tant que compétence ministérielle en vertu de l'article 61 (f) du *Local Government Act* de 2009, le remembrement urbain apparaît effectivement comme le domaine par excellence, à partir duquel l'idée force de Bonheur National Brut se diffuse dans le corps social.

À la poursuite du BNB dans les procédures d'aménagement

Dans le royaume du Bhoutan plus peut-être qu'ailleurs, une opération d'aménagement n'a pas forcément à être réalisée contre les propriétaires fonciers en faisant en sorte de se « débarrasser » d'eux, pour parler familièrement, grâce à des modes d'acquisition forcée ou amiable. À ce stade, rien n'empêche de rechercher la participation active des propriétaires fonciers en vue de la maîtrise de l'urbanisation périurbaine. Divers pays, notamment en Asie et plus particulièrement deux d'entre eux (l'un limitrophe du Bhoutan, l'autre voisin, à savoir l'Inde et le Népal), sans compter des pays plus lointains (comme la Corée du Sud et le Japon) sont réputés pour leur souci de mettre en place certaines modalités d'un urbanisme dit de « propriétaires ».

La technique du remembrement urbain y fait donc florès et, dans le cas particulier du Bhoutan, le climat est de surcroît favorable au partenariat public-privé.⁷ Dans sa poursuite du BNB, ce pays, qui est un haut-lieu de civilisation bouddhiste, toute intervention traumatisante sur les personnes est à proscrire.⁸ L'urbanisme de propriétaire devrait donc conduire à reconnaître un rôle notable aux propriétaires fonciers dans les zones d'habitat à restructurer ou à construire. En conséquence, à la lecture des textes, les techniques d'aménagement foncier visent à faire plus appel à la recherche de l'harmonie qu'à la contrainte ; cela afin d'inciter les propriétaires à mettre leurs moyens en commun, pour redessiner le parcellaire existant et réaliser les

travaux de viabilisation nécessaires à la densification de l'habitat, à la lisière des villes et des villages existants, et cela dans le respect des documents ou des stratégies d'urbanisme.

Un autre temps fort de la technique ékistique au service de la poursuite du BNB pourrait, ou du moins devrait, prendre place. Il s'agit de la période au cours de laquelle sont élaborés les documents d'urbanisme. À ce stade, bien des initiatives nouvelles restent encore à prendre car l'élaboration des documents demeure à ce jour, malgré le *Local Government Act* de 2009 et ses textes d'application en date de 2012, le monopole décisionnel d'agents de la fonction publique, architectes et ingénieurs. Reste à souhaiter que les experts de la Banque mondiale, actuellement attelés à la mise au point d'un nouveau droit de l'urbanisme au Bhoutan, réussiront à faire adopter de nouvelles manières de faire... ■

“ La recherche d'harmonie conduit à un « urbanisme de propriétaires » basé sur des accords amiables. ”

⁷ Cf. : The World Bank, « Bhutan: Country Snapshots », mars 2014, 37 p.

⁸ C'est ce qui ressort des divers travaux de Françoise Pommaret, tibétologue du CNRS, consul honoraire du Bhoutan en France. Voir notamment son ouvrage, *Le Bhoutan, au plus secret de l'Himalaya*, Gallimard, Paris, 2005.