

Le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne

Jean-Bernard AUBY

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II
Directeur adjoint de l'Institut de droit européen et
de droit comparé de l'Université d'Oxford

SOMMAIRE

- I. APERÇU HISTORIQUE ET SOURCES ESSENTIELLES
- II. COMPÉTENCES
- III. PLANIFICATION
- IV. AUTORISATIONS
- V. CONTRÔLE ET SANCTIONS

L'objet de la présente étude est de fournir quelques clefs pour la compréhension du droit anglais de l'urbanisme, non d'en faire une description approfondie (la bibliographie donnée à la fin de l'article devrait permettre au lecteur curieux d'aller plus loin), ni d'en analyser la structure d'ensemble (ce que seul un juriste britannique pourrait faire efficacement).

Par ailleurs, seul le droit anglais, applicable également au Pays de Galles, sera ici étudié : l'Irlande du Nord et l'Écosse sont régies par des systèmes différents, même s'ils présentent de nombreuses analogies avec le système anglais⁽¹⁾.

Après un aperçu historique et des sources essentielles (I), j'examinerai successivement la question des compétences en matière d'urbanisme (II), puis le régime de la planification (III), celui des autorisations (IV), et enfin les mécanismes de contrôle et de sanction (V).

I. – APERÇU HISTORIQUE ET SOURCES ESSENTIELLES

Les premiers pas du droit moderne de l'urbanisme furent faits en 1909. Jusque là, il n'existait guère qu'une législation sanitaire, concernant l'habitat insalubre.

(1) Sur la législation écossaise, voir la contribution de Mungo E. Deans, in Michel Fromont (éd.), *Les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement*, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 195.

Une loi de 1909 (*Housing, Town Planning, etc., Act*), dont l'objet principal était la construction de logements et la réhabilitation des logements par les collectivités, est venue par ailleurs conférer à celles-ci le pouvoir d'élaborer des projets (*schemes*) destinés à réglementer la construction dans les zones en développement ou susceptibles d'accueillir des constructions, dans un but non plus seulement sanitaire, mais aussi de bonne insertion dans l'environnement urbain.

L'application de ce texte ne fut pas un grand succès et, en 1919, le législateur dut intervenir pour rendre en principe obligatoire l'élaboration des *schemes* dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants.

La deuxième étape importante fut le *Town and Country Planning Act* de 1947. Ce texte imposa tout d'abord à toutes les autorités locales (*local planning authorities*) d'élaborer, pour l'ensemble du territoire dont elles étaient chargées, des plans de développement (*development plans*), destinés à encadrer le devenir des différents secteurs. Il décida ensuite que tous les terrains du territoire concerné seraient soumis au contrôle d'urbanisme (c'est-à-dire notamment au mécanisme du permis de construire), et non pas seulement ceux situés dans le champ des projets de l'autorité locale. Enfin, l'*Act* de 1947 institua un système élaboré de récupération des plus-values et d'indemnisation des moins-values, qui d'ailleurs ne conduisit pas à de grands résultats.

La dernière étape importante est 1990. Entre-temps, divers textes sont intervenus, tendant notamment à rénover le mécanisme des plans de développement, à renforcer les pouvoirs de contrôle sur le respect des règles d'urbanisme, à étoffer la protection des monuments historiques.

Mais la date de 1990 est importante à retenir car elle est celle à laquelle, moyennant quelques modifications, le droit de l'urbanisme moderne fut « consolidé » (nous dirions « codifié », mais l'aversion que le droit anglais éprouve à l'égard des codes fait qu'il vaut mieux éviter l'expression).

C'est à cette date, surtout, que fut adopté ce qui est toujours le texte de base sur l'urbanisme, le *Town and Country Planning Act*, mais aussi la loi spéciale sur les monuments historiques et les sites.

Aujourd'hui, donc, les textes essentiels sont le *Town and Country Planning Act* de 1990, et le *Planning (Listed Building and Conservations Areas) Act*, de 1990 également.

À ces textes législatifs fondamentaux, s'ajoutent divers textes réglementaires ou para-réglementaires nationaux : on en trouvera la liste et le

contenu dans le recueil dirigé par Victor Moore et David Hughes, dont les références sont données dans la bibliographie.

Cela étant, il existe une autre source de grande importance pratique. C'est la « jurisprudence » du secrétaire d'État à l'environnement, dont on verra qu'il dispose d'un pouvoir d'appel sur un grand nombre de décisions locales. Les solutions qu'il adopte à l'occasion de ces appels constituent une référence importante, une sorte de « jurisprudence », donc. Elles sont rapportées et analysées dans les revues et dans les recueils cités dans la bibliographie.

II. – COMPÉTENCES

Les autorités locales sont les titulaires initiales des principales compétences d'urbanisme, mais en réalité, comme on va le voir, elles sont placées sous un contrôle extrêmement étroit d'une autorité gouvernementale, le secrétaire d'État à l'environnement. Les pouvoirs de celui-ci sont considérables, au point qu'un auteur peut affirmer que « le dernier mot dans la détermination de l'usage d'un terrain, aussi petit soit-il, appartient juridiquement au secrétaire d'État »⁽²⁾.

1. Les autorités locales d'urbanisme (*local planning authorities*) sont, soit les autorités locales de droit commun, soit des organes spéciaux.

a) L'organisation locale anglaise n'est pas uniforme. À Londres, dans les aires métropolitaines et dans certaines autres agglomérations où s'est appliquée la dernière grande réforme de l'administration locale, arrêtée en 1992, il n'existe qu'une structure locale : les bourgs de Londres, les districts métropolitains et les autorités unitaires respectivement. Ailleurs, le système est à deux niveaux : à la base, des districts, et au-dessus, des comtés.

Les autorités locales, sont, sous réserve des interventions du secrétaire d'État, qui seront expliquées ci-après, compétentes pour élaborer les documents d'urbanisme et délivrer les autorisations.

Là où existe la structure duale du comté et du district, le premier a compétence en ce qui concerne le *structure plan* et pour les questions inté-

(2) Victor Moore, *A practical approach to Planning Law*, cité dans la bibliographie, p. 10.

ressant les mines, les déchets et les parcs nationaux. Pour le restant, et notamment en ce qui concerne le *local plan*, c'est le district qui a pouvoir.

b) À côté de ces autorités locales de droit commun, existent dans certains contextes des organes spéciaux, dont la création est en général décidée par le secrétaire d'État. C'est ainsi que celui-ci peut, par exemple, décider de regrouper, pour l'exercice des pouvoirs d'urbanisme, deux ou plusieurs comtés, ou deux ou plusieurs districts, dans un conseil commun (*joint planning board*) : cette possibilité n'a été utilisée qu'en deux occasions.

Il peut aussi décider d'instituer une autorité d'urbanisme spéciale pour un parc national : cela a été fait pour une demi-douzaine de ces parcs.

Il peut également décider de constituer, pour une zone donnée faisant l'objet d'un effort d'urbanisme particulier, un organisme de développement urbain (*urban development corporation*) : il a été fait recours à ce mécanisme pour la rénovation des *docklands* de Londres et de Liverpool.

2. Cela dit, les compétences locales ne s'exercent que sous réserve des pouvoirs, extrêmement importants, du secrétaire d'État⁽³⁾. Il faut savoir que l'administration anglaise est aujourd'hui fortement centralisée, et cette caractéristique se traduit en matière d'urbanisme, où le secrétaire d'État détient de forts pouvoirs, à la fois d'encadrement réglementaire et d'intervention directe.

a) Le secrétaire d'État dispose tout d'abord d'un pouvoir réglementaire très étendu. Le *Town and Country Planning Act* de 1990 lui donne la possibilité de préciser ses dispositions par des règlements. Cette possibilité a d'ailleurs été largement utilisée. Il existe notamment trois règlements nationaux très importants qui ont été adoptés par le secrétaire d'État. Le *Town and Country Planning (Use Classes) Order* de 1987, qui, comme on le verra, établit une classification des utilisations du sol, et dispense d'autorisation les opérations qui ne font pas sortir le terrain ou l'immeuble de la classe dans laquelle il se trouvait. Le *Town and Country Planning (General Permitted Development) Order* (en abrégé GPDO) de 1995, qui dispense d'autorisation certains types d'opérations. Et le *Town and Coun-*

(3) La formule est une simplification, car il y a en réalité trois secrétaires d'État : au Pays de Galles et en Écosse, les pouvoirs exercés en Angleterre par le secrétaire d'État à l'environnement, aux transports et aux régions, sont exercés par le secrétaire d'État au Pays de Galles et par le secrétaire d'État à l'Écosse.

try Planning (General Development Procedure) Order de 1995 (dit GDPO), qui précise les procédures de délivrance des autorisations.

La loi permet également au secrétaire d'État d'émettre des règlements particuliers concernant un type donné d'usage du sol, ou une région ou zone donnée. Par exemple, il existe un règlement de ce type, datant de 1982, qui dispense d'autorisation, à certains conditions, la pose de câbles de télévision.

b) Le secrétaire d'État dispose également d'importants pouvoirs d'intervention directe dans l'exercice des compétences locales.

Il en va ainsi en matière de planification. Le plus remarquable pouvoir qu'a ici le secrétaire d'État est celui d'évoquer tout ou partie d'un plan que les autorités locales sont en train d'élaborer ou de modifier, afin de décider lui-même. Mais il a aussi la possibilité de donner des orientations à prendre en compte dans l'élaboration ou la modification d'un *structure plan*.

Les décisions de refus de permis de construire ou d'octroi conditionnel du permis peuvent faire l'objet d'un appel devant lui : il a alors pleinement la possibilité de modifier la décision locale. Cette possibilité d'appel existe d'ailleurs à l'égard de la plupart des décisions individuelles des autorités locales.

Le secrétaire d'État peut au demeurant aussi évoquer une demande de permis de construire donnée, et décider lui-même.

Il est vrai que ces pouvoirs quasi hiérarchiques sont relativement peu utilisés. Par exemple, la possibilité de révoquer ou de modifier une décision relative à un permis de construire n'a pas été utilisée une seule fois entre 1975 et 1991 : quelques utilisations ont été toutefois répertoriées depuis⁽⁴⁾.

Les secrétaires d'État successifs ont expliqué la manière dont ils entendaient exercer leurs pouvoirs dans des circulaires (*guidance notes*), qui permettent d'ailleurs aux autorités locales de savoir ce qu'elles doivent faire si elles veulent éviter d'être dessaisies ou de voir leurs décisions modifiées. Ces *guidance notes*, dont il existe une trentaine en application, sont une source essentielle pour la pratique du droit de l'urbanisme.

(4) Pour un exemple : *Journal of Planning and Environment Law (JPL)*, 1998, p. 417.

III. – PLANIFICATION

Comme il a été indiqué, la première armature de la planification urbaine a été fournie par le *Town and Country Planning Act* de 1947. Mais le système que ce texte a établi a été transformé en 1968, date à laquelle la structure actuelle a été établie dans ses grandes lignes.

1. La typologie des plans d'urbanisme (*development plans*) peut être résumée de la manière suivante.

a) Les documents de droit commun sont les suivants.

Là où existe la structure duale des comtés et des districts, on trouve deux étages de ces plans : au niveau supérieur, les *structure plans*, dont les comtés ont la charge, au niveau inférieur les *local plans*, confiés aux districts.

Les deux catégories de plans se distinguent également par leur contenu. Le *structure plan* fixe les grandes orientations de l'aménagement du territoire considéré, cependant que le *local plan* a un contenu beaucoup plus détaillé.

Là où l'administration locale est organisée selon le mode unitaire évoqué plus haut, il n'existe qu'un seul étage de *developments plans*, qui s'incarne dans des *unitary development plans*.

b) À côté de ces documents de droit commun, le droit anglais de l'urbanisme prévoit aussi des plans spéciaux, destinés à régir certaines formes d'occupation de l'espace.

De tels plans spéciaux existent par exemple en matière d'activité minière (*minerals local plans*), ainsi qu'en matière de déchets (*waste local plans*).

2. Voici quelques indications complémentaires sur les deux instruments de base que sont le *local plan* et le *structure plan*.

a) Le mécanisme du *structure plan* était, en 1985, parvenu à couvrir tout le territoire anglais.

Comme il a été indiqué, ce document a pour vocation de définir les orientations générales de l'utilisation de sols dans le comté considéré. Il le fait en intégrant notamment les préoccupations environnementales, comme le lui impose l'article 31 du *Town and Country Planning Act* de 1990.

Il est à noter que, si le *structure plan* contient des documents graphiques, les textes s'opposent à ce que ceux-ci soient établis à partir

d'une carte : ceci, de façon à ce qu'aucune unité foncière particulière ne puisse être identifiée.

La procédure d'élaboration est naturellement assez complexe, et je me contenterai de signaler les points suivants. Avant d'arrêter les grands axes qu'elle va chercher à traduire dans le plan, l'autorité locale doit procéder à une série de consultations, dont par exemple celle des autorités locales voisines. Ensuite, les options de la collectivité (que les textes qualifient de propositions – *proposals*) doivent être, avant leur adoption, soumises à un débat public, piloté par un panel généralement de deux personnes, dont un juriste spécialisé.

Le secrétaire d'État détient le pouvoir d'imposer la modification des « propositions » de l'autorité locale. Il peut aussi, d'ailleurs, en évoquer tout ou partie pour décider lui-même.

b) À la fin de 1996, des *local plans* avaient été adoptés par un peu plus de 60 % des districts anglais.

Le *local plan* indique de manière plus précise les politiques d'aménagement que le district concerné entend mener. Contrairement à ceux du *structure plan*, ses documents graphiques s'appuient sur une cartographie précise des unités foncières.

Le *local plan* peut identifier des zones dans lesquelles la collectivité entend mener une action de développement ou de réorientation urbaine et, dans ce cas, il indiquera le contenu de cette action, en le traduisant dans des documents graphiques.

L'élaboration du *local plan* commence, comme celle du *structure plan*, par une large consultation dont les contours sont d'ailleurs identiques. Comme dans le cas du *structure plan*, la collectivité émet et adopte des « propositions », qui seront en général soumises à une enquête, conduite par un inspecteur (*Inspector*), nommé par le secrétaire d'État.

Ce dernier possède le pouvoir d'évoquer tout ou partie des « propositions » de la collectivité, pour décider lui-même. Il n'en use pas très souvent : seulement dans des cas où le plan soulève de fortes controverses ou rencontre un enjeu national important.

c) L'article 36 du *Town and Country Planning Act* de 1990 prévoit que le *local plan* doit être conforme au *structure plan*.

Pour garantir cette hiérarchie, l'article 46 de l'*Act* prévoit que l'autorité qui élabore un *local plan* doit obtenir du comté un certificat attestant que ses « propositions » sont conformes au *structure plan*.

3. Il est important de souligner que les effets juridiques des plans sont plus réduits que dans la plupart des systèmes continentaux.

Le fait majeur est que le contenu des plans ne détermine pas de manière stricte les opérations que les utilisateurs du sol pourront réaliser. Au point même que la conformité d'un projet de construction au plan ne garantit pas qu'il sera autorisé, et inversement, que la non-conformité d'un projet n'interdit pas qu'il soit autorisé.

Il en va ainsi parce que, selon la loi, le plan n'est qu'un des éléments en fonction desquels l'autorité locale se prononce lorsqu'on lui demande une autorisation : la loi lui demande de prendre en compte les autres considérations pertinentes (*any other material consideration*).

En 1991, il est vrai, le lien entre plans et autorisations a tout de même été resserré. L'article 54 A du *Town and Country Planning Act* de 1990, tel que modifié alors, précise que l'autorité locale doit se déterminer en accord avec le plan, à moins que d'autres considérations pertinentes ne lui imposent d'opter différemment (*unless material considerations indicate otherwise*).

Comme on le voit, l'autorité du plan reste en quelque sorte alternative.

IV. – AUTORISATIONS (*PLANNING PERMISSION*)

Le droit anglais de l'urbanisme connaît un mécanisme d'autorisation, dont, comme on va le voir, la portée est assez large, notamment en ce qu'elle s'étend aux changements d'affectation, même non accompagnés d'opérations de construction.

1. Le champ d'application de la *planning permission* est déterminé fondamentalement par une notion-clef : celle de développement (*development*). Cependant, il existe des actes de développement qui sont autorisés d'office, et dont les auteurs n'ont donc pas à solliciter une *planning permission* expresse.

a) Assez complexe, la notion de développement peut être abordée en disant qu'il y a, à la fois, des opérations constitutives de développement et des changements d'affectation constitutifs de développement.

La notion s'applique d'abord à des opérations (*operational development*). Dans ce sens, elle recouvre les opérations de construction, les opérations de génie civil, les opérations minières et d'autres opérations qui prennent place dans, sur, au-dessus ou en dessous de la terre (*in, on, over or*

under land: article 55 du *Town and Country Planning Act* de 1990). Par opérations de construction, il faut entendre non seulement la réalisation de constructions neuves, mais aussi les travaux sur constructions existantes, sous réserve de ce que la loi exonère ceux de ces travaux qui n'affectent pas l'apparence extérieure de l'immeuble⁽⁵⁾. La notion d'opération de construction inclut également les démolitions, du moins en principe car certaines d'entre elles sont exclues par un arrêté du secrétaire d'État en date du 6 mars 1995 : sur la base de ce texte, par exemple, la démolition des immeubles autres que d'habitation n'est pas tenue pour développement. Quant aux « autres opérations » constitutives de développement (celles qui ne sont, ni de construction, ni de génie civil, ni minières), il n'en existe que fort peu d'illustrations, et uniquement dans la « jurisprudence » du secrétaire d'État : lequel a, par exemple, considéré comme développement la pose d'une grille de protection devant une vitrine de magasin⁽⁶⁾.

Selon l'article 55 du *Town and Country Planning Act* de 1990, la notion de développement s'applique également aux changements d'affectation, du moins ceux d'entre eux qui sont substantiels (*material change of use*, dit ce texte). Mais cette règle générale est assortie d'exceptions, certaines affectations ou certains changements d'affectation étant exclus par les textes de la notion de développement, cependant que d'autres ont expressément inclus.

La question de savoir si un changement d'affectation est ou non substantiel est une question d'appréciation de fait, sur laquelle les textes ne donnent pas de directives, et dans le contrôle de laquelle le juge ne rentre pas, sauf en cas de décision déraisonnable. On sait tout de même que l'évaluation du changement d'affectation peut avoir à intégrer les effets sur les propriétés voisines. On sait aussi que l'usage se définit objectivement, et non par le but que s'est fixé l'auteur du changement d'affectation.

La difficulté qu'il y a à caractériser le changement substantiel d'affectation est atténuée, cela dit, par diverses hypothèses de qualification directe par les textes. L'article 55 du *Town and Country Planning Act* de 1990 indique à propos de diverses affectations qu'elles ne doivent pas être considérées comme impliquant développement : l'affectation d'un immeuble

(5) Il semble même que la qualification de développement ne s'applique qu'aux modifications extérieures visibles depuis le sol, non à celles qui ne se révèlent qu'à une vision aérienne : Robert Duxbury, *Materially Affecting the External Appearance*, *JPL* 1997-107.

(6) Voir *JPL* 1985-129.

d'habitation à un usage accessoire⁽⁷⁾, l'usage agricole ou forestier, notamment. En outre, la loi prévoit que ne sont pas constitutifs de développement les changements d'usage qui ne font pas sortir l'immeuble de la classe à laquelle il appartient dans une liste d'affectations donnée par un règlement ministériel : aujourd'hui le *Town and Country Planning (Use Classes) Order* de 1987). En vertu de ce texte, qui décrit onze classes d'affectations, il n'y a pas développement, par exemple, lorsqu'un immeuble change d'affectation mais demeure à usage de commerce ouvert au public. Il n'y a pas davantage développement lorsqu'un immeuble abritant des services financiers ou professionnels change d'affectation mais abrite toujours des services professionnels ou financiers...

En sens inverse, la loi prévoit explicitement que certains changements d'affectation doivent être considérés comme emportant développement. C'est le cas de la transformation d'une maison d'habitation en deux maisons d'habitation ou plus, c'est le cas aussi de l'installation d'un dépôt de déchets.

b) Les considérations qui précèdent ne suffisent pas pour cerner le champ d'application de la *planning permission*. Elles ne délimitent en effet qu'un cercle extérieur, à l'intérieur duquel la loi vient opérer une réduction, de la manière suivante : certains actes de développement vont être autorisés d'office (on parle de *permitted development*), et leurs auteurs n'auront donc pas à demander une *planning permission*.

La loi prévoit que les cas de développement autorisés sont définis par un règlement ministériel général ou par des règlements spéciaux.

Le règlement général est aujourd'hui le *Town and Country Planning General Permitted Development Order* (dit GPDO) de 1995. Ce texte définit trente-trois types d'opérations ainsi autorisées d'office, parmi lesquelles : l'agrandissement, amélioration ou autre modification d'un immeuble d'habitation, l'installation d'immeubles temporaires, la construction ou la transformation d'immeubles à usage agricole (du moins dans certaines limites), la construction ou la transformation d'immeubles à usage forestier... ou encore l'érection de pylônes par les opérateurs de téléphonie mobile.

Les règlements spéciaux sont émis pour autoriser une opération déterminée, ou un groupe d'opérations déterminées : par exemple, en 1982, le

⁽⁷⁾ Ce critère n'est évidemment pas toujours facile à appliquer. Il a été jugé, par exemple, que l'installation d'une réplique d'un avion Spitfire dans le jardin d'une maison ne pouvait pas être considérée comme une utilisation accessoire à l'usage d'habitation : voir *JPL* 1994-723.

secrétaire d'État a pris un règlement spécial pour autoriser les opérateurs de télécommunications à poser des câbles le long des lignes de chemin de fer.

c) Au mécanisme précédent, il faut en ajouter un autre, qui a lui aussi pour effet de dispenser les opérateurs d'avoir à solliciter une *planning permission* : il s'agit des *simplified planning zones* (SPZ).

Le mécanisme, qui est utilisé notamment pour le développement de zones d'entreprises, fonctionne de la manière suivante. L'autorité d'urbanisme établit, pour la zone considérée, un schéma qui en définit les critères d'aménagement. Les opérations de promotion et de construction dans la zone sont ensuite dispensées de *planning permission* dès lors qu'elles se conforment au schéma.

2. Les points saillants de la procédure de délivrance sont les suivants.

a) De façon remarquable, la demande de *planning permission* peut émaner de n'importe qui : il n'est pas nécessaire d'être propriétaire, ni même d'avoir quelque droit que ce soit qui se rattache au terrain. Contrepartie naturelle de cette règle, la loi exige que le demandeur notifie sa demande à ceux qui disposent de droits sur le terrain.

Dans certaines hypothèses, dont la définition constitue la mise en œuvre de la directive communautaire 85/337, le dossier devra comporter une étude d'impact. Ces hypothèses sont énumérées par les *Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations* de 1988.

Le demandeur doit payer des droits (*fees*), qui sont calculés de manière à couvrir les frais d'instruction, et varient selon le type d'opération.

Les demandes font l'objet d'une publicité, dont l'ampleur varie selon la nature du projet, mais qui combine toujours deux parmi les ingrédients suivants : notification aux voisins, affichage sur le terrain, publicité dans un journal local.

Deux formes particulières de demandes de *planning permission* doivent être signalées. La première, que l'on pourrait appeler demande d'accord préalable, vise à obtenir une pré-autorisation sur les grandes lignes du projet (l'expression anglaise est *outline planning permission*). L'autorité administrative donne un accord de principe, en réservant certains aspects de l'opération (qui peuvent concerner notamment la localisation, l'apparence extérieure, les accès), sur lesquels elle se réserve de se prononcer lorsque lui sera présentée la demande de *planning permission* elle-même.

La seconde dérive de la pratique, parfaitement admise, qui consiste à présenter deux demandes identiques (*twin-tracking*). Le sens de cette pratique est le suivant. Comme on le verra, si l'autorité locale ne s'est pas prononcée sur une demande de *planning permission* dans les huit semaines, le demandeur peut saisir le secrétaire d'État. S'il a déposé deux demandes, le pétitionnaire peut faire appel du silence gardé face à l'une d'entre elles, tout en continuant à négocier sur l'autre avec l'autorité locale.

b) L'autorité locale doit se prononcer sur la demande de *planning permission* dans un délai de huit semaines, à moins qu'un autre délai n'ait été convenu avec le demandeur. À l'expiration des huit semaines, ou du délai convenu, le demandeur peut faire appel au secrétaire d'État : il a pour cela un délai de six mois.

Toutefois, les textes prévoient un cas dans lequel l'autorité locale peut refuser de se prononcer, sans qu'une possibilité d'appel soit ouverte. C'est celui dans lequel la demande n'est que la reprise à l'identique, ou avec un contenu substantiellement semblable, d'un projet qui, dans les deux années précédentes, s'est vu opposer un refus par le secrétaire d'État.

c) Appel peut être fait devant le secrétaire d'État dans trois hypothèses : lorsque, ainsi que cela vient d'être signalé, la collectivité ne s'est pas prononcée dans le délai prescrit, lorsque la décision a été un refus, et lorsqu'elle a été un octroi conditionnel de la *permission*.

Seul le pétitionnaire est autorisé à faire appel.

La décision d'appel sera prise par le secrétaire d'État lui-même, ou bien – c'est le cas le plus fréquent – par un inspecteur (*Inspector*) désigné et mandaté par lui.

Dans la plupart des cas, la décision d'appel ne pourra être prise qu'après une enquête.

3. Le droit anglais aborde de façon originale la question de savoir en fonction de quelles règles l'administration doit décider d'accorder ou de refuser la *planning permission*.

Le fait central, que j'ai déjà signalé, est que la conformité ou non-conformité aux documents d'urbanisme (*development plans*) n'a pas, ici, un effet décisif.

Le principe de base, qu'articule l'article 70 du *Town and Country Planning Act* de 1990, est que, pour se prononcer sur les demandes de *planning permission*, l'autorité administrative doit se référer au plan d'urbanisme, et

à toute autre considération pertinente (*shall have regard to the provisions of the development plan, so far as material to the application, and to any other material considerations*).

Comme je l'ai signalé, toutefois, ce principe a été atténué en 1991 par l'introduction à l'article 54A d'une disposition qui renforce le poids du plan dans la décision. Cet article exige en effet que l'autorité administrative se détermine en accord avec le plan, à moins que d'autres considérations ne lui imposent d'opter différemment (*the determination shall be made in accordance with the plan unless material considerations indicate otherwise*).

La combinaison des deux dispositions signifie deux choses : d'une part que la prise en compte du plan doit être le critère principal de la décision (celle-ci, disent les juristes anglais, est, depuis 1991, *plan-led*), mais d'autre part que la considération de la conformité ou de la non-conformité du projet avec le plan peut n'être pas décisive. Si une « considération pertinente » l'exige, un projet conforme peut se heurter à un refus, et un projet non conforme être autorisé.

La question est évidemment de savoir quelles sont les « considérations pertinentes » qui peuvent être valablement prises en compte par l'autorité.

Les textes n'en donnent pas d'énumération, et la seule règle générale semble être qu'il s'agisse de considérations d'urbanisme. Au-delà de ce précepte général, la jurisprudence a indiqué notamment les solutions suivantes. Une décision prise en appel par le secrétaire d'État à propos du même site est une considération pertinente. Il en va de même du fait que, si la *permission* était accordée, cela risquerait de conduire à une prolifération de demandes pour la même zone. Ou bien du fait que la demande ne porte que sur une partie du terrain alors qu'il paraît souhaitable que le sort de l'ensemble du terrain soit connu. Ou encore, dans certains cas, l'intérêt qui s'attache à la préservation de l'affectation actuelle (par exemple à usage d'habitation). L'autorisation peut aussi être accordée pour un projet risquant de porter atteinte à des espaces protégés ou des immeubles protégés, si ce projet est par ailleurs de nature à procurer des financements pour assurer la conservation de ces espaces ou immeubles.

Il semble qu'une opposition du public atteignant une certaine ampleur puisse également constituer une « considération pertinente »⁽⁸⁾. En revanche, ne constitue pas une considération pertinente, par exemple, la question de l'intérêt économique que le projet présenterait ou ne présenterait pas.

(8) Andrew Piatt, *Public Concern- A Material Consideration ?*, *JPL* 1997-397.

4. Sur le contenu de la décision susceptible d'être prise par l'autorité administrative, deux séries d'observations peuvent être faites.

a) La *planning permission* peut être accordée conditionnellement : cela est explicitement prévu par l'article 70 du *Town and Country Planning Act* de 1990.

La jurisprudence a posé quelques règles générales quant à ce que peuvent être les conditions accompagnant les *planning permissions*. Ces conditions doivent avoir un but d'urbanisme. Elles doivent être suffisamment en rapport avec l'opération autorisée : cette exigence est assez souplesment entendue, puisqu'il a été jugé que l'autorisation d'étendre un aéroport pouvait être assortie de conditions relatives aux horaires maximums d'atterrissage et de décollage des avions⁽⁹⁾. Enfin, elles doivent être raisonnables.

Ce que les conditions peuvent concrètement être est parfois, mais parfois seulement, précisé par les textes. Par exemple, l'article 72 du *Town and Country Planning Act* de 1990 indique que le bénéficiaire peut se voir imposer des conditions concernant un terrain voisin de celui de son opération, mais dont il a aussi le contrôle. De même, une loi routière prévoit que les bénéficiaires de *planning permissions* peuvent se voir imposer la réalisation d'équipements routiers de raccordement de leur opération au réseau.

b) De façon assez intéressante, le droit anglais admet que l'administration n'autorise pas exactement l'opération pour laquelle la demande a été faite.

En tous les cas, il admet que, parfois, l'administration n'autorise qu'une opération réduite, à la condition toutefois que le résultat ne soit pas substantiellement différent de ce que le demandeur envisageait.

La jurisprudence semble plus réticente à admettre que l'autorité administrative impose à l'opérateur d'élargir son opération à une surface plus importante que celle qu'il a envisagée.

5. En ce qui concerne les effets de la *planning permission*, les éléments suivants méritent d'être signalés.

a) L'autorisation a normalement un caractère réel (*it runs with the land*), et elle se transmet donc aux acquéreurs successifs du terrain.

⁽⁹⁾ British Airports Authority v. Secretary of State for Scotland (1980), *JPL*, p. 260.

Toutefois, l'article 75 du *Town and Country Planning Act* de 1990 permet à l'autorité administrative de décider qu'elle n'est accordée qu'à une personne déterminée : elle le sera généralement, dans ce cas, pour une période limitée.

b) La durée de validité de la *planning permission* est normalement de cinq ans ; mais l'autorité qui la délivre peut décider d'un délai différent. Dans le délai résultant de ces règles, l'opération doit être démarrée.

V. – CONTRÔLE ET SANCTIONS

Les principales techniques assurant la sanction des mécanismes d'encadrement de l'usage des sols qui ont été décrits ci-dessus sont les suivantes, que le droit anglais regroupe sous le concept d'*enforcement*.

La première idée à retenir est le fait que le non-respect des règles qui régissent l'usage des sols n'est pas directement source de sanctions pénales. Il peut déclencher l'émission par l'administration de rappels à l'ordre, qui sont désignés sous l'appellation d'*enforcement notices*. Et c'est le non-respect de ce que les *enforcement notices* prescrivent qui sera pénalement sanctionné.

Lorsque l'autorité locale soupçonne qu'une opération de développement ou un changement d'affectation constitutif de développement (sur ces notions, voir plus haut) a été réalisé sans autorisation, ou en violation des conditions posées dans une autorisation, elle peut tout d'abord vérifier la situation en adressant à l'occupant, au propriétaire, ou éventuellement à une autre personne ayant un intérêt attaché au terrain, une demande d'explication, qualifiée de *planning contravention notice*.

Lorsqu'elle a acquis la conviction qu'une situation illicite existe, et à moins que cette situation soit couverte par la prescription, qui est de quatre ans, l'autorité peut émettre une *enforcement notice*. Elle n'est pas tenue de le faire : elle en apprécie la nécessité en fonction des mêmes critères qui président à l'octroi ou au refus de la *planning permission*, c'est-à-dire les dispositions du plan d'urbanisme, mais que peuvent venir contrebalancer d'autres « considérations pertinentes ».

L'*enforcement notice* doit être notifiée à toutes les personnes ayant un intérêt attaché au terrain, dans un délai de vingt-huit jours après son émission, et au moins vingt-huit jours avant le jour fixé pour sa prise d'effet.

L'*enforcement notice*, en effet, indique à ses destinataires à la fois l'illégalité commise, ce qu'ils doivent faire pour rentrer dans la légalité, et la date à laquelle ils doivent se mettre en règle.

Cela étant, si la situation l'exige, l'autorité peut aussi exiger que l'opération ou l'activité illicite soit immédiatement interrompue. Cet ordre d'interruption de travaux ou d'activité, qui peut venir s'ajouter à l'*enforcement notice*, porte le nom de *stop notice*.

Les destinataires d'une *enforcement notice* peuvent faire appel auprès du secrétaire d'État : ils doivent cependant le saisir avant la date d'effet de la *notice*. Le secrétaire d'État a plein pouvoir de modifier cette dernière.

La sanction pénale peut intervenir lorsqu'une *enforcement notice* n'est pas respectée par son destinataire. Ce non-respect constitue en effet un délit, qui peut être sanctionné d'une amende, d'un montant maximum de 20 000 livres. Dans la fixation de l'amende, le juge peut tenir compte du bénéfice que le prévenu a tiré de son comportement illégal.

BIBLIOGRAPHIE

Il existe une série de manuels, dont les principaux sont :

- Robert M.C. Duxbury, *Telling and Duxbury's Planning Law and Procedure*, Butterworths, 10^e éd., 1996.
- Sir Desmond Heap, *An Outline of Planning Law*, Sweet & Maxwell, 11^e éd., 1996.
- Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, Blackstone Press Limited, 6^e éd., 1997.

Pour une encyclopédie à mise à jour permanente :

- *Encyclopedia of Planning Law and Practice* (sous la dir. de Malcolm Grant), Sweet & Maxwell.

Pour un recueil des textes principaux :

- Victor Moore & David Hughes, *Statutes on Planning Law*, Blackstone Press Limited, 2^e éd., 1995.

Sur la « jurisprudence » du secrétaire d'État :

- *Planning Appeal Decisions* (sous la dir. de C.H. Beaumon et W.C. Nutley), Sweet & Maxwell, à mise à jour permanente.
- Michael Purdue et Vincent Fraser, *Planning Decisions Digest*, Sweet & Maxwell, 2^e éd., 1992.

Il existe une revue consacrée pour sa plus grande part au droit de l'urbanisme :

- *Journal of Planning & Environment Law (JPL)*, publiée par Sweet & Maxwell.

Enfin, il existe quelques études en français :

- Philip Booth, La planification urbaine après Madame Thatcher, *Études foncières* n° 55, juin 1992, p. 40.
- Camille Broyelle, Allemagne, France, Angleterre : trois façons de contrôler le permis de construire, *Études foncières* mars 1996, p. 14.
- Dominique Le Vert, Éléments d'information sur le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne, in Conseil d'État, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, La Documentation française, 1992, p. 147.
- Vincent Renard et Thierry Vilmin, *Politiques foncières comparées : Grande-Bretagne*, Adef, 1990.
- Vincent Renard, Grande-Bretagne. L'État contre les collectivités locales, in *Les outils d'action foncière des communes*, Adef, 1988.