

L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 1999 et 2000⁽¹⁾

PHILIP BOOTH

Reader in Town and Regional Planning
Université de Sheffield

L'article de Jean-Bernard Auby paru dans l'*Annuaire 1999* a présenté de manière synthétique les grandes lignes du système anglais du droit de l'urbanisme. En passant des origines du système au début du 20^e siècle, il a évoqué à juste titre le caractère discrétionnaire du pouvoir accordé par les *Town and Country Planning Acts* aux collectivités locales ainsi que la nature indicative des *development plans* et la liberté d'action en matière de *planning permissions*.

L'année 2000 a été, du point de vue strictement législatif, sans intérêt. Aucune nouvelle loi d'urbanisme n'a reçu l'assentiment royal. Et la jurisprudence ne comporte pas de solution digne de retenir ici l'attention.

Par contre, au cours des quatre ans du gouvernement dirigé par Tony Blair s'est déroulé un débat sur l'urbanisme et la politique urbaine qui aura des conséquences sur la façon selon laquelle le droit d'urbanisme sera appliqué, dont la rédaction de l'*Urban White Paper* en novembre est le point culminant. Si la publication de ce livre blanc a reçu un accueil plutôt mitigé, le débat de ces derniers quatre ans mérite au moins un détour même s'il ne vaut pas le voyage. Toutefois, un événement juridique en 2000 a suscité des inquiétudes : l'incorporation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans le *Human Rights Act 1998*, entré en vigueur en octobre dernier. Les conséquences de la Convention pour le droit d'urbanisme n'ont pas encore pu être mesurées, mais des effets sur les procédures existantes sont d'ores et déjà à craindre.

Compte tenu de la pauvreté législative et jurisprudentielle de l'année 2000, j'ai préféré retenir certains thèmes d'actualité intéressants des textes

(1) Cf. J.-B. Auby, Le droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne, *AFDUH* 1999, n° 3, p. 497-513.

en cours d'élaboration, la jurisprudence et les politiques publiques annoncées par le gouvernement et menées par les collectivités locales : les effets de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (1), la procédure contractuelle en matière d'utilisation des sols (*planning agreements* et *planning obligations*) (2), le délai d'instruction des *planning permissions* (permis d'urbanisme) (3) et la jurisprudence récente intéressant la révocation et la modification des permis (4).

Mais tout d'abord il convient de noter certaines spécificités du système anglais qui sont à l'origine de ces orientations fondamentales.

Le droit actuel de l'urbanisme relève du *Town and Country Planning Act 1990*, modifié par le *Planning and Compensation Act 1991*, qui sont tous les deux les successeurs de la loi de 1947. Dans sa deuxième partie, la loi prévoit l'élaboration de *structure plans* qui établissent les grandes lignes de l'aménagement du territoire des comtés, et de *local plans* préparés par les districts définissant un cadre détaillé pour l'utilisation future des sols. En raison de la suppression des comtés métropolitains en 1986 et de la réforme du gouvernement local dans certaines autres parties du pays au début des années quatre-vingt-dix, un troisième type de plan a été ajouté, le *unitary development plan*, qui combine une perspective stratégique pour chaque district avec les prescriptions détaillées des *local plans*. En application du *Planning and Compensation Act*, chaque district est tenu d'élaborer un plan pour tout son territoire – tâche auparavant facultative.

L'article 57 de la loi exige un permis pour tout *development*, terme défini dans l'article 55 et englobant des opérations de caractère physique, y compris la construction des bâtiments, les ouvrages de génie civil et mécanique et les exploitations minières, et tout changement d'affectation des sols.

L'article 70 exige que la décision prise en matière de permis tienne compte du *development plan* (soit le *structure*, *local* ou *unitary development plan*) et également qu'elle soit adaptée à « toute autre considération pertinente » (*any other material consideration*). Selon ce même article 70, un permis peut être assorti des conditions que l'autorité locale juge appropriées (*such as the local planning authority think fit*).

L'effet de cette rédaction est double. Aux collectivités locales elle offre une liberté d'action importante. Et elle confère aux plans d'urbanisme un caractère indicatif tel qu'ils constituent simplement un élément parmi d'autres à prendre en considération dans l'instruction des permis. Un demandeur qui voit son permis refusé a le droit, selon l'article 78, d'exercer un recours administratif auprès du ministre⁽²⁾. Les recours peuvent

(2) Actuellement le *Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*.

donner lieu à un échange d'écrits ou, plus rarement, à des audiences publiques (*public inquiries*) devant les inspecteurs⁽³⁾.

Le *Planning and Compensation Act* a apporté une modification à la loi en faisant du *development plan* le premier élément à prendre en considération dans l'octroi des permis. Cette modification n'a pas pour autant dispensé les collectivités locales de la nécessité de prendre en compte les autres « considérations pertinentes » qui peuvent éventuellement justifier une décision dérogeant aux dispositions du plan.

Il convient de noter que deux contraintes majeures pèsent sur l'exercice de ce pouvoir par les collectivités locales. La première tient à la jurisprudence, qui a cherché au fil des années à poser des limites précises – et souvent contraignantes – à cette liberté. La seconde réside dans le contrôle du ministre qui définit les politiques nationales en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation des sols, notamment dans les *Planning Policy Guidance Notes*. Ces notes ont presque le caractère de directives, dans la mesure où la jurisprudence les range parmi les « considérations pertinentes » dans l'instruction des permis. En outre, le ministre dispose, en application de l'article 77, d'un large pouvoir d'évocation des demandes de permis (*call-in power*).

Au-delà de ces effets liés à la rédaction de la loi, on perçoit une distinction – chère aux fonctionnaires autant qu'aux législateurs – entre la loi et la politique mise en œuvre. En principe cette distinction est nette : il appartient aux juridictions d'interpréter les textes juridiques, mais la loi laisse aux décideurs – conseils municipaux, ministres – une marge d'appréciation pour décider, par exemple, ce qui est et ce qui n'est pas une « considération pertinente ».

Il en va différemment dans la pratique. Les juges se sont souvent exprimés d'une manière qui a fortement influencé les politiques locales et nationales ; et on peut même trouver des jugements qui prennent parti sur la mise en œuvre de la politique locale, comme ils peuvent interpréter les textes.

1. LA CONVENTION EUROPÉENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME

Le *Human Rights Act 1998*, qui est entré en vigueur en octobre 2000, n'a donné lieu que très tardivement à un débat sur ses effets sur le droit de l'urbanisme. Quoique l'impact des décisions prises par les collectivités

⁽³⁾ Les inspecteurs sont les fonctionnaires d'État, regroupés dans une agence gouvernementale (*the Inspectorate*), qui exercent leurs fonctions en matière de recours administratifs à plein temps.

locales sur la jouissance des biens (art. 1^{er} de la Convention), le droit à la vie (art. 2) et le droit au foyer et à la vie familiale soulève des problèmes au regard de l'application de la Convention, la principale préoccupation porte sur le droit à l'audience impartiale. Ce droit donne lieu à deux difficultés.

a) La première concerne les **recours administratifs**. L'inspecteur chargé d'examiner le recours contre la décision d'une collectivité locale de refuser un permis est nommé par le ministère et relève d'une agence du ministère. Même si cette agence a précisément été créée pour assurer une certaine indépendance par rapport à l'État, il n'en est pas moins vrai que les liens sont étroits. Déjà, en 1996, un demandeur de permis a porté plainte contre le ministère devant la Cour européenne. Dans ce cas *Bryan v. United Kingdom* les juges ont estimé que si l'audience devant un inspecteur anglais n'a pas le caractère d'un tribunal impartial, le défendeur doit disposer d'un recours devant les juridictions qui, étant indépendantes, répondent pour leur part aux exigences de la Convention.

Un cas récent en Écosse⁽⁴⁾ soulève plus d'inquiétudes. L'espèce *County Properties v. Scottish Ministers 2000* concernait un projet architectural en remplacement d'un bâtiment historique dont le permis de démolir avait été accordé. Dans ce cas, les ministres ont repris eux-mêmes la décision en nommant un inspecteur chargé de mener une enquête avec audience sur l'acceptabilité du projet architectural proposé. Le Conseil écossais des monuments historiques (*Historic Scotland*) qui s'était opposé au projet étant lui-même une agence du gouvernement écossais, le juge a considéré que le tribunal présidé par l'inspecteur ne pouvait être impartial. De plus, il a estimé que la décision des ministres dans ce cas devait relever de leur appréciation professionnelle et non d'une considération des faits, ce qui n'offrait aucune possibilité de recours judiciaire devant les cours, non compétentes en la matière.

En Angleterre, une affaire qui va dans le même sens attend un jugement de la *House of Lords* au début de l'année 2001. Une décision défavorable à la procédure actuelle de *call-in* conduirait à revoir le dispositif législatif.

b) La deuxième difficulté concerne les **droits des tiers** à s'opposer aux décisions prises par les collectivités locales. Le droit de l'urbanisme offre un droit de recours aux propriétaires et aux promoteurs qui se sentent lésés par un refus de permis ou par les conditions imposées. En effet, ce droit est le moyen de compenser la perte des droits au développement futur qui ont été supprimés par la loi de 1947. Il n'y a rien de comparable pour les tiers.

⁽⁴⁾ Il convient de rappeler que les systèmes administratif et juridique sont différents de ceux de l'Angleterre.

Certes, la loi oblige les collectivités locales à consulter les tiers lors de l'élaboration d'un plan d'urbanisme et pendant l'instruction des demandes de permis. De plus, les inspecteurs disposent d'un large pouvoir pour entendre toute personne voulant faire une réclamation au cours d'une audience publique, pouvoir toujours exercé en faveur des tiers. Mais dans le cas où le conseil municipal décide d'accorder un permis, les tiers ont peu de moyens de s'opposer à la décision. Ils ne peuvent que demander à ce que la manière dont la décision a été prise soit soumise à un examen judiciaire – procédure de plus en plus utilisée par les sociétés de protection de l'environnement. Mais un tel examen ne peut pas s'attaquer au contenu de la décision elle-même.

Avant les élections de 1997, le parti travailliste a réfléchi à une modification de la loi pour permettre aux tiers de contester les décisions des conseils municipaux. Toutefois la difficulté est toujours la même : ouvrir le droit de recours aux tiers risque de provoquer un véritable déluge qui déborderait largement la capacité du système.

2. PLANNING AGREEMENTS: LES ACCORDS ENTRE COLLECTIVITÉS LOCALES ET PROMOTEURS

La question des *planning agreements* et *planning obligations* est ancienne mais toujours d'actualité. La loi de 1947 avait déjà permis aux collectivités locales de passer avec les promoteurs des accords pour tout ce qui concerne l'exercice de leurs pouvoirs en matière d'utilisation des sols. Jusqu'en 1968, de tels accords étaient subordonnés à une approbation ministérielle ; il n'y était guère fait recours.

Une modification apportée à la loi en 1968 – dont l'objet était surtout de faire payer les infrastructures nécessaires par les promoteurs et ainsi de faciliter les projets immobiliers – a supprimé l'exigence d'approbation ministérielle.

Le besoin d'un outil de négociation apparaît d'autant plus nécessaire qu'une série de jugements a imposé des limites contraignantes au pouvoir apparemment ouvert de subordonner les permis à des conditions.

L'utilisation de ces accords contractuels a été très controversée. Certains y voyaient un outil important pour le contrôle de l'urbanisation, permettant de faire aboutir les projets dans les meilleures conditions. D'autres, notamment les ministres de la première administration de Margaret Thatcher, y ont vu un moyen pour les collectivités locales d'extorquer de l'argent aux promoteurs. Toutefois l'idée que ces accords aidaient globalement la promotion immobilière a gagné les esprits, à un tel point qu'en 1991 la loi a été modifiée pour permettre aux demandeurs de permis de proposer ce que le *Planning and Compensation Act* a nommé *planning*

obligations. Ces *obligations* seraient les infrastructures et avantages supplémentaires offerts par les promoteurs lors de leurs demandes de permis qui devraient être prises en compte par les conseils municipaux comme des « considérations pertinentes » dans l'instruction du permis. La difficulté d'une telle approche s'est révélée au travers de deux affaires dans les années quatre-vingt-dix.

a) Dans la première, *R. v. Plymouth City Council ex parte Plymouth and South Devon Co-operative Society Ltd. 1993*, la ville de Plymouth a organisé une sorte de concours entre deux promoteurs commerciaux désireux de s'implanter dans un quartier de faubourg, en les invitant à assortir d'une série d'*obligations* leurs demandes de permis pour un magasin de grande surface. Les deux promoteurs ont accepté, jugeant que seul un grand magasin serait rentable d'un point de vue commercial. Un troisième promoteur, le Plymouth and South Devon Co-operative Society, déjà bénéficiaire d'un permis dans le même quartier, a contesté la décision en montrant que les *obligations* n'avaient aucun rapport avec l'utilisation des sols envisagée. Mais le juge a déclaré qu'il ne pouvait que se prononcer sur la qualité générale des avantages proposés en tant que « considérations pertinentes », et qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier si les *obligations* étaient nécessaires au projet. On est conduit à se demander si les permis ne pourraient pas être vendus aux enchères.

b) Le deuxième cas, celui de *Tesco Stores Ltd. v. Secretary of State for the Environment and others*, semblait offrir un retour à l'ordre. Un promoteur commercial a proposé de financer la construction d'une route de délestage dans la ville moyenne de Witney comme une *obligation* faisant partie de son projet de grande surface. Malgré cette offre, il s'est vu refuser le permis à la suite d'un recours auprès du ministre. Il a contesté cette décision devant les juridictions, arguant que le ministre n'avait pas pris en compte une « considération pertinente », à savoir l'offre de financement. Le juge n'a pas accédé à sa demande : comme la création de la route de délestage n'était pas rendue nécessaire par la seule construction du magasin de grande surface, l'*obligation* n'était pas entièrement pertinente.

La décision dans l'espèce Witney était beaucoup plus nuancée que le laisse paraître ce rapide résumé, et ses effets sont difficiles à évaluer. La nécessité – qui constituait le critère dans la décision de Plymouth – se distingue mal de la pertinence – critère évoqué par les juges dans le cas de Witney. Toutefois l'administration de Tony Blair a continué de prôner les accords comme un moyen de faciliter le renouvellement urbain qui se trouve au cœur du rapport de l'*Urban Task Force* et qui se voit repris dans le livre blanc.

De leur côté, les collectivités locales, qui souffrent d'un manque de moyens financiers, sont très contentes de voir prises en compte des infrastructures qui excèdent leurs capacités. Le grand danger – clairement expliquée par Campbell et ses collègues (2000) – est que l'utilisation des accords contractuels fausse le processus de délivrance des permis. Les conseils municipaux, qui ignorent souvent les limites financières dans lesquelles ils peuvent négocier, sont tentés de donner les permis aux plus offrants ; et les promoteurs sont beaucoup plus enclins à offrir des *obligations* là où leurs profits sont les plus grands. L'effet est de creuser la différence entre les parties riches et défavorisées du pays.

3. LES DÉLAIS D'INSTRUCTION

Une deuxième question qui est ancienne concerne le délai d'instruction des demandes de permis. Comme l'a noté Jean-Bernard Auby, ce délai est fixé dans le *General Development Procedure Order* à huit semaines pour la plupart des décisions. Resté inchangé depuis les années trente, ce délai de huit semaines constituait aux yeux des fonctionnaires de l'époque une période raisonnable, à la fois pour les collectivités locales et pour les demandeurs. Aujourd'hui, la tâche des instructeurs est beaucoup plus complexe ; aussi le *General Development Procedure Order* prévoit-il la possibilité d'allonger ce délai avec l'assentiment du demandeur. Actuellement, 63 pour cent des demandes font l'objet d'une réponse dans le délai de huit semaines et 84 pour cent en treize semaines, proportions qui n'ont pas connu de grandes variations au cours des dix dernières années. La question des retards démesurés dans l'instruction des permis a toujours été une préoccupation et les promoteurs y voient un signe de l'inefficacité des collectivités locales.

Ce souci du délai peut paraître difficile à comprendre. D'ailleurs, le Conseil d'État dans son rapport de 1992, *L'urbanisme : vers un droit plus efficace ?*, s'est déclaré médusé par cette obsession, alors que les délais d'instruction lui paraissaient tout à fait acceptables. Et ce d'autant plus qu'à aucun moment personne n'a essayé de définir ce qu'est un délai démesuré, sauf par rapport aux huit semaines prévues par le *General Development Procedure Order*. L'inquiétude tient essentiellement aux caractéristiques du système juridique britannique.

À partir de 1947, le droit de construire a été lié à l'obtention d'un permis valable. De plus, il n'y avait jamais de certitude sur l'issue d'une demande de permis avant son octroi ; les « considérations pertinentes » pouvaient toujours l'emporter sur les « indications » – et il convient de rappeler que celles-ci ne sont que des indications – du plan d'urbanisme. L'octroi du permis est donc devenu primordial pour les promoteurs et,

pour ces derniers, tout temps consacré à son instruction est du temps perdu.

À l'instar de ses prédécesseurs, le gouvernement actuel s'est attaqué au problème. Le rapport de l'*Urban Task Force* a critiqué les collectivités locales pour la lenteur de leurs procédures et le ministère a fixé comme objectif que 80 pour cent des demandes soient instruites dans le délai de huit semaines. Dans le livre blanc, le ministre fait part de son intention d'établir des limites statutaires à la proportion de demandes devant faire l'objet d'une instruction dans les délais précités pour pénaliser les collectivités locales les moins performantes.

4. LA RÉVOCATION D'UN PERMIS ET SES CONSÉQUENCES

L'année 1999 a été remarquable dans une affaire qui a fait beaucoup de bruit au niveau national. La loi s'est exprimée clairement, dans ses articles 97 à 100, sur la possibilité de révocation ou de modification d'un permis accordé, soit par la collectivité locale ayant pris la décision, soit par le ministre. L'article 107 prévoit le droit d'un bénéficiaire de permis annulé de recevoir une indemnité.

Le cas de *R. v. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions ex parte Alnwick District Council* concerne un promoteur commercial qui voulait implanter un centre commercial dans le voisinage d'Alnwick, petite ville historique et isolée du nord-est de l'Angleterre. En 1993, le conseil municipal a accordé une pré-autorisation (*outline planning permission*) pour ce projet sur un terrain racheté plus tard par le promoteur Safeway. En 1996, Safeway a déposé une demande de permis pour son projet détaillé qui comprenait un magasin de 4 300 mètres carrés. Au cours de la même année, le gouvernement a rendu publique une nouvelle édition de son *Planning Policy Guidance Note 6: Town Centres and Retail Development* qui visait le développement durable et la protection des centres villes en évitant les projets commerciaux sur les terrains périurbains. Le *Government Office of the North-East* a ainsi invité le conseil municipal à modifier la pré-autorisation et le ministre s'est déclaré prêt à imposer une modification. Une audience publique a constaté que le conseil municipal avait commis une série d'erreurs dans l'octroi de la pré-autorisation et que les effets pervers du projet sur les commerces existants étaient incontestables.

Il convient de relever qu'en cas d'annulation de la pré-autorisation par le ministre, la charge de l'indemnisation est néanmoins supportée par le conseil municipal. Le conseil municipal d'Alnwick a donc porté plainte contre le ministre en arguant que le versement d'une indemnité devrait être pris en compte dans la décision. Le juge a estimé que les considérations

d'ordre financier ne peuvent être pertinentes dans une décision qui relève du *Town and Country Planning Acts*.

Ce cas retient l'attention à plus d'un titre. Il démontre le pouvoir statuaire que détient le ministre. Il révèle également le rôle majeur joué par les politiques nationales exprimées dans les *Planning Policy Guidance Notes*. Enfin il illustre les limites assez étroites imposées par la jurisprudence à l'exercice de la liberté d'action conférée par les textes.

Bibliographie

Outre les références données par Jean-Bernard Auby dans l'*Annuaire 1999*, les suivantes sont à recommander :

Heather Campbell, Hugh Ellis, Caroline Gladwell and John Henneberry, Planning obligations : planning practice and land use outcomes, *Environment and Planning B, Planning and Design* vol. 27, 2000, 759-775.

Malcolm Grant, Human rights and due process in planning, *Journal of Planning and Environment Law* December 2000, p. 1215-1225.

Raphaëlle Poupet, La négociation du permis de construire en Angleterre, *Études foncières* 87, p. 37-39.

Urban Task Force Final Report, *Towards an Urban Renaissance*, E&FN Spon, London, 1999.

Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, *The Urban White Paper* (disponible sur l'Internet : www.detr.gov.uk).