

Rapport

Le contrôle du respect du droit de l'urbanisme en Angleterre

Philip Booth

DANS **CAHIERS DU GRIDAUH 2004/3 N° 11** , PAGES 271 À 276
ÉDITIONS **GRIDAUH**

ISSN 1291-9527

ISBN 9782913457102

DOI 10.3917/cdg.011.0271

Date de mise en ligne : 15/09/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-cahiers-du-gridauh-2004-3-page-271?!lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour GRIDAUH.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Rapport

Le contrôle du respect du droit de l'urbanisme en Angleterre

PHILIP BOOTH, professeur à l'université de Sheffield

Remarques liminaires

Il convient tout d'abord de noter certaines spécificités du système anglais du droit, et par extension du droit de l'urbanisme, qui conduit à un régime de l'application du droit très différent de celui de la France. En général, le caractère du droit anglais (et dans une certaine mesure celui du droit écossais aussi, même s'il y a des différences entre les deux) relève du droit commun médiéval. Le droit commun privilégie le *case law* et la jurisprudence en arguant de la base des faits d'un cas vu dans la perspective des cas précédents et d'un certain nombre de principes juridiques énoncés au fil des années. Les textes votés par le Parlement, eux aussi, ont pris leurs couleurs de cette tradition, en ébauchant les principes dont la définition précise et la mise en œuvre sont réservées d'une part à des procédures administratives, et d'autre part aux décisions des juges.

Il ressort de cette tradition que le système britannique offre une distinction entre *law* (la loi), dont le respect est sous le contrôle des cours, et *policy* (la politique), à savoir les décisions du gouvernement et les actions des administrateurs, pour lesquels est reconnu un pouvoir discrétionnaire important. Le droit de l'urbanisme, en esquisant les grandes lignes d'une manière de prévoir et de contrôler l'utilisation future des sols, laisse une marge d'appréciation aux décideurs. Il en résulte également des procédures administratives et la possibilité des recours et des enquêtes pour tester le *policy* des décideurs. Il en résulte encore la recherche de l'équité et de la transparence des procédures, pas pour autant toujours évidentes.

En ce qui concerne le droit de l'urbanisme, il convient de noter que les plans (*the development plans*) prévus par la loi, essentiellement pour l'instant – un projet de

loi devant les Communes en changera la hiérarchie – les plans locaux, les plans de structure et les plans dits unitaires, ont un caractère indicatif et ne sont pas opposables. De même, les permis d'urbanisme sont instruits sur la base d'un ou des plans *en tant qu'ils sont pertinents au regard de la décision à prendre* et, selon la rédaction de la loi, sur la base de *toute autre considération pertinente*. La loi n'apporte aucune précision sur ce que recouvre la notion de « considération pertinente ». Ceci ménage aux décideurs une liberté d'action ; toutefois, les juges ont eu, à plusieurs reprises, à se prononcer sur les limites de cette « pertinence ».

Donc, le respect de la loi comporte trois éléments qui concernent l'octroi de permis ou l'absence d'un permis valable. Le premier est l'infraction commise par les propriétaires ou les promoteurs qui n'ont pas un permis valable ou qui ont entrepris une construction ou un changement d'affectation d'un bâtiment ou un terrain qui ne respecte pas le permis octroyé. Le deuxième est la possibilité pour la personne à laquelle un permis a été refusé de saisir le *High Court* sur le fondement que la collectivité locale a agi *ultra vires* (a excédé les pouvoirs que la loi lui accorde). Le troisième est la possibilité ouverte aux tiers concernés de solliciter un examen judiciaire de la manière par laquelle une collectivité a pris une décision. Dans ce cas, le juge apprécie non pas s'il y a eu maladministration, ce qui relève de l'*ombudsman*, mais si les règles de procédure ont été correctement appliquées.

Il convient d'apporter une dernière précision sur le droit de l'urbanisme anglais. Le contrôle de l'utilisation future des sols tourne autour du concept de *development*, un mot qui exceptionnellement est l'objet d'une définition détaillée dans la loi elle-même. Par essence, *development* comporte non seulement les constructions mais toute œuvre de génie civil et structurelle et aussi *tout changement pertinent de l'affectation des sols et des bâtiments*. Un permis d'urbanisme n'est pas un simple permis de *construire* et les infractions de la loi peuvent avoir lieu en l'absence de travaux de construction.

I. – LES INFRACTIONS COMMISES PAR LES PROPRIÉTAIRES ET LES PROMOTEURS

Des trois éléments du respect de la loi esquissés ci-dessus, celui sur lequel il est le plus facile d'apporter des précisions concerne l'accomplissement de travaux ou le changement d'affectation sans permis valable.

Le *Town and Country Planning Act* lui-même consacre toute une section à ce que l'on dénomme *enforcement* (l'application du droit). Si, au fil des années, les procédures ont changé, les principes en restent plus ou moins les mêmes. *Enforcement* est d'abord une question de remise en état des lieux, et les sanctions contre les contre-

venants occupent un rôle secondaire, même si elles sont tenues d'exercer un effet dissuasif.

Il convient de noter qu'une infraction, telle que l'absence d'un permis valable, n'est pas en soi un délit. En premier lieu, *enforcement action* est une procédure administrative dont les collectivités locales ont l'apanage. Seul le fait de ne pas avoir observé les termes de l'avis de l'*enforcement* ouvre la possibilité de poursuite en justice. De plus, une collectivité locale n'est pas obligée de prendre les mesures prévues par la loi : la rédaction de la loi évoque l'opportunité d'agir contre une infraction, *au regard des plans d'urbanisme et des considérations pertinentes*. Enfin, la loi ne permet pas à la collectivité locale d'agir contre une construction érigée sans permis qui existe depuis plus de quatre ans, et un changement d'affectation des sols qui date de plus de dix ans.

En principe la procédure est simple. Une collectivité locale qui constate une infraction peut émettre un avis qui doit identifier :

- l'infraction ;
- l'action nécessaire pour la remettre en état ;
- les délais du commencement de l'effet légal (au moins un mois) de l'avis et de l'achèvement des travaux.

La personne qui reçoit l'avis peut déposer un recours au ministre en arguant :

- soit qu'il n'y avait aucune infraction à la loi ;
- soit que la construction ou l'affectation du sol visée par l'avis n'est pas de nature de porter atteinte à la politique de l'utilisation des sols et que, par conséquent, un permis devrait être accordé ;
- soit que les travaux de remise en état exigés dans l'avis sont démesurés ;
- soit que les délais d'achèvement des travaux sont déraisonnables.

Un recours auprès du ministre a, sur l'avis, un effet suspensif.

Si la personne qui reçoit l'avis considère que la continuation de l'infraction et que les délais imposés par la loi pour la mise en application de l'avis sont nuisibles, la collectivité locale peut émettre un *stop notice* qui exige l'arrêt immédiat des travaux ou de l'affectation du bâtiment en attendant la mise en application de l'avis.

Puisqu'il s'avère souvent difficile d'identifier une infraction, surtout en ce qui concerne l'affectation des terrains ou des bâtiments, la collectivité locale dispose d'un pouvoir de rechercher les informations auprès des propriétaires et, si besoin est, de visiter les lieux. Un propriétaire qui ne répond pas s'expose à des poursuites devant la justice

Enfin, un pouvoir important a été introduit par le *Planning and Compensation Act* de 2002 : celui de saisir les cours pour donner une ordonnance (*injunction*) contre un abus manifeste du droit, surtout dans l'hypothèse où un retard occasionnerait

des dommages irréparables (la démolition sans autorisation d'un monument classé par exemple).

II. – LE CONTRÔLE DU RESPECT DE LA LOI

Si, en principe, les collectivités locales disposent de pouvoirs importants pour assurer le respect de la loi, il n'y a aucune vérification systématique. La constatation des infractions peut se faire de trois manières :

La première est la connaissance que peuvent en avoir des agents de la collectivité. Chaque collectivité locale dispose d'un service d'urbanisme qui est tenu d'élaborer les plans d'urbanisme et d'instruire les demandes de permis. Dans de tels services, deux groupes d'agents s'occupent traditionnellement des infractions. D'abord, il y a les urbanistes qui assurent l'instruction des demandes de permis, une procédure qui nécessite des visites fréquentes sur le terrain. Un agent expérimenté a normalement une connaissance approfondie des quartiers dont il est responsable, et peut identifier assez facilement tout *development* entrepris sans permis. Aussi, en général, les services d'urbanisme disposent-ils d'un ou plusieurs agents dont la fonction est le contrôle du respect du droit : la rédaction des avis et les poursuites en justice. De tels agents acquièrent eux aussi une connaissance importante de leur terrain.

La deuxième est le contrôle exercé sur la construction des bâtiments par un service de la collectivité qui assure le respect du règlement de construction. En principe, les agents de ce service doivent s'assurer que toute construction bénéficie bien d'un permis d'urbanisme valable.

La troisième, ce sont les informations données par les voisins, tout particulièrement lorsque la construction fait l'objet d'une affectation irrégulière ; les informations fournies par des tiers constituent la principale source de la constatation d'infractions.

■ La pratique de l'enforcement

Le recueil des statistiques démontre clairement qu'en Angleterre l'utilisation des pouvoirs d'*enforcement* est très faible ; on observe même une nette diminution au cours des cinq dernières années. En 2001, seulement 80 avis ont été émis ; et, en 1997, année où les avis ont été les plus nombreux, on n'en comptait qu'environ 150. Le nombre des avis d'arrêt de travaux est plus faible encore : le maximum atteint a été, au cours d'une année, de 50 ; il y en a eu seulement 20 en 2001. La raison de cette diminution n'est pas évidente. En 2001-2002, 40 ordonnances ont été délivrées par les cours mais, comme avec les *enforcement* et *stop notices*, ce nombre s'inscrit dans une tendance à la baisse.

Comme souvent en matière de statistiques, ces résultats sont difficiles à interpréter. Sont-ils l'illustration de l'échec du système de contrôle? Ou, au contraire, révèlent-ils que les Anglais sont particulièrement respectueux de la loi? En l'absence de recherche qualitative, on ne peut qu'avancer des hypothèses qui restent à vérifier.

En premier lieu, les statistiques ne révèlent pas à quel point la menace d'un avis incite un contrevenant de se mettre en règle, soit tout simplement par une modification d'une construction ou l'arrêt d'une affectation d'un bâtiment, soit en déposant une demande d'un permis. En deuxième lieu, les procédures sont relativement lourdes pour les collectivités qui, en toute probabilité, préfèrent les remèdes informels à l'émission d'un avis. En troisième lieu, l'absence d'un permis valable peut avoir une incidence défavorable sur la vente éventuelle d'un terrain, ce qui incite les propriétaires à respecter le droit. Tout ce que l'on peut dire, c'est que les grosses infractions sont relativement rares.

Toutefois, le système d'*enforcement* n'est pas sans poser des problèmes. Nous avons déjà signalé la lourdeur relative des procédures; il faut y ajouter que l'application du droit est souvent très complexe. La première difficulté est qu'un recours administratif contre l'émission d'un avis a sur ce dernier point un effet suspensif. Comme avec les recours administratifs contre les refus de permis (voir ci-dessous), si la décision sur le recours est déterminante en ce qui concerne l'opportunité de l'action, un requérant dispose de la possibilité de saisir les cours s'il considère que l'interprétation du droit est défectueuse. La saisine des cours, elle aussi, a sur l'avis un effet suspensif. On peut facilement imaginer que les délais des procédures administratives et ensuite judiciaires jouent majoritairement en faveur du contrevenant qui continue en principe d'être bénéficiaire du *development* en infraction.

Le gouvernement a pris conscience de l'absence d'informations sur l'*enforcement* et a annoncé son intention de mener une enquête.

III. – LE CONTRÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Comme nous avons déjà noté, les collectivités locales disposent d'un pouvoir discrétionnaire important accordé par le droit de l'urbanisme en ce qui concerne l'octroi ou le refus d'un permis. Il s'ensuit que le contrôle des décisions des collectivités locales est effectué en grande partie par voie administrative lors d'un recours devant le ministre. En principe, quelqu'un qui s'est vu refuser une demande de permis a le droit de faire un recours auprès du ministre dont le rôle est de trancher sur les *considérations pertinentes* du dossier. La décision du ministre (normalement déléguée à l'inspecteur chargé du dossier) est définitive en ce qui concerne l'opportunité de la décision (*final on matters of policy*), mais le requérant peut saisir la *High*

Court s'il considère que la décision est fondée sur une interprétation erronée du droit. Pour les juges, la question est celle de savoir dans quelle mesure la collectivité locale concernée a agi dans les limites imposées par la loi. À cet égard, la doctrine juridique d'*ultra vires* (l'excès de pouvoir) est primordiale: les juges reconnaissent le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales tout en s'exprimant soucieux d'en établir les limites pour assurer le maintien des libertés personnelles. Le nombre de cas dont la *High Court* est saisie est très faible. Par contre, leur importance est souvent majeure: c'est par la voie de ce petit nombre de cas que les principes du droit de l'urbanisme et le sens des conceptions d'ordre général (*development, material considerations*), que sont précisées les limites de certains des pouvoirs, tout particulièrement celui d'assortir de prescriptions particulières l'octroi des permis. La jurisprudence a donc énoncé une série de principes qui ont beaucoup influencé la pratique. Ce n'est pas exactement le respect de la loi qui est en jeu dans cette jurisprudence parce que la loi a souvent ses ambiguïtés, mais c'est un moyen d'assurer que le pouvoir discrétionnaire des administrations ne devient pas abusif.

IV. – L'EXAMEN JUDICIAIRE

Il paraît clairement que ce contrôle administratif et juridique ne produit ses effets que dans l'hypothèse d'un refus de permis et concerne essentiellement les droits du demandeur de permis. Les tiers qui veulent s'attaquer à une décision d'une collectivité locale, surtout dans l'hypothèse où celle-ci a accordé un permis, disposent d'une protection contre une utilisation abusive des pouvoirs relativement faible. Le seul remède qui leur est ouvert est celui de l'examen judiciaire (*judicial review*). Si les effets de cette procédure sont tout à fait efficaces, il convient d'observer que celle-ci est lourde et coûteuse. De plus, la personne qui veut saisir les cours pour un examen juridique doit établir son intérêt dans la décision prise (*locus standi*). Il en résulte que cette procédure est rarement utilisée.