



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE BRYAN c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 19178/91)

ARRÊT

STRASBOURG

22 novembre 1995

En l'affaire Bryan c. Royaume-Uni ¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A ², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

R. BERNHARDT,

F. MATSCHER,

I. FOIGHEL,

Sir John FREELAND,

MM. M.A. LOPES ROCHA,

J. MAKARCZYK,

D. GOTCHEV,

U. LOHMUS,

ainsi que de M. H. PETZOLD, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 mai et 25 octobre 1995,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 9 septembre 1994, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 19178/91) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont un ressortissant de cet Etat, M. John Bryan, avait saisi la Commission le 29 octobre 1991 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

¹ L'affaire porte le n° 44/1994/491/573. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir John Freeland, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A). Le 24 septembre 1994, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. R. Bernhardt, F. Matscher, I. Foighel, M.A. Lopes Rocha, J. Makarczyk, D. Gotchev et U. Lohmus, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement britannique ("le Gouvernement"), l'avocat du requérant et la déléguée de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du requérant le 28 février 1995 et celui du Gouvernement le 7 mars. Le secrétaire de la Commission l'a ensuite informé que la déléguée présenterait ses observations à l'audience.

5. Le 2 mai 1995, la Commission a produit les pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Ainsi qu'en avait décidé celui-ci, les débats se sont déroulés en public le 23 mai 1995, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. I. CHRISTIE, ministère des Affaires
étrangères et du Commonwealth, *agent,*

M. D. PANNICK, QC,
M. D. ANDERSON, Barrister-at-Law, *conseils,*

M. D. RUSSELL,
Mme E. Dixon,
Mme L.M. ASPINALL, ministère
de l'Environnement, *conseillers;*

- pour la Commission

Mme J. LIDDY, *déléguée;*

- pour le requérant

M. E. OWEN, Barrister-at-Law, *conseil,*

M. R.M. NAPIER, *solicitor,*

M. E. SCHOFIELD, *conseiller.*

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, Mme Liddy, M. Owen et M. Pannick.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Le requérant, M. John Bryan, est fermier et entrepreneur de travaux. Né en 1931, il habite Warrington, Cheshire.

8. Le 4 décembre 1989, le conseil municipal de Vale Royal adressa au requérant une mise en demeure exigeant la démolition de deux bâtiments de brique sis sur un terrain acquis par le requérant en 1987. Comme l'indiquait cette mise en demeure, il apparaissait au conseil qu'il y avait eu infraction au plan d'aménagement du territoire, les deux bâtiments ayant été érigés sans le permis de construire requis. La mise en demeure sommait le requérant de démolir les bâtiments et de faire enlever les matériaux de construction dans les trois mois. Les autorités appliquaient en cela l'article 172 de la loi de 1990 sur l'aménagement urbain et rural (Town and Country Planning Act 1990, "la TCPA"), qui regroupait les textes antérieurs (paragraphe 18 ci-dessous).

9. Le requérant forma un recours devant le ministre de l'Environnement, invoquant les alinéas a), b), g) et h) de l'article 174 par. 2 de la TCPA (paragraphe 19 ci-dessous).

10. Conformément à la législation pertinente (paragraphe 20 ci-dessous), un inspecteur fut nommé pour conduire une enquête et statuer sur l'appel. Il s'agissait d'un inspecteur principal en matière de logement et d'urbanisme, agent salarié du ministère de l'Environnement. Il avait été nommé par le ministre après approbation du Lord Chancellor. Dans sa décision, datée du 1er octobre 1990, il rejeta le recours quant aux moyens a), b) et g) mais l'accueillit pour le moyen h), portant de trois à six mois le délai autorisé pour exécuter les mesures demandées. Il déclara notamment:

"Moyen d'appel tiré de l'alinéa b)

(...)

(12) Je dois à ce titre décider si, tant en fait qu'en degré, les bâtiments pouvaient être considérés, de par leur apparence et leur agencement, comme ayant été conçus à des fins agricoles. Je conclus, ayant examiné des photographies prises durant la construction et constaté les modifications apportées dans l'intervalle, que le conseil avait raison d'être préoccupé par le fait que les bâtiments ressemblaient à de grandes maisons individuelles. Leur taille, leur agencement et leur aspect extérieur d'origine, ainsi que les détails les caractérisant, ne m'ont guère incité à penser autrement.

(13) A mon sens, la manière dont les bâtiments ont été construits à l'origine aurait amené toute personne raisonnable à conclure qu'elle avait sous les yeux les premiers éléments d'un nouveau lotissement de maisons individuelles. De fait, cela semblait être l'avis largement partagé par de nombreux habitants de la région et soutenu par le député local, qui s'inquiétaient de ce qui s'édifiait à l'orée du village. La construction

plus récente d'un bâtiment encore inachevé, mais similaire, à proximité des deux bâtiments incriminés, renforce cette impression.

(14) C'est cependant l'aspect d'origine des deux bâtiments litigieux, et particulièrement l'appréciation première du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Industrie agro-alimentaire qui me convainc que les bâtiments n'étaient ni requis ni raisonnablement nécessaires à des fins agricoles. De nombreuses caractéristiques des bâtiments convenaient davantage à des maisons qu'à des granges. Les ouvertures d'origine du bâtiment n° 1 étaient censées être les portes d'une unité d'élevage de veaux de boucherie. Or ce bâtiment ne comportait pas de système d'écoulement interne, considéré comme nécessaire pour un tel cheptel. Les ouvertures semblaient plus vraisemblablement destinées à des fenêtres, aucune n'étant de plain-pied avec le sol; l'une s'ouvrait pratiquement à hauteur de la taille, au-dessus du niveau du sol extérieur, mesuré à partir du bord inférieur du briquetage non cimenté ajouté par la suite. Les deux bâtiments présentaient d'autres particularités, comme l'usage fréquent de fenêtres de style XVIIIe siècle, ainsi que d'autres fenêtres destinées à un usage domestique. Je crois comprendre que les relations de M. Bryan lui ont permis d'acheter ces fenêtres à bon prix. Mais, quelle que soit leur provenance, elles contribuent à donner l'impression que les bâtiments sont davantage des maisons d'habitation que des granges. D'autres particularités militent en ce sens: l'utilisation d'avant-toits et de bordures de pignons de style domestique, l'aspect résidentiel du "porche" du bâtiment n° 1, ainsi que l'avis [du ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Industrie agro-alimentaire] sur l'agencement peu économique des deux bâtiments dans leur construction d'origine. Tout cela concourt à donner l'impression que ces bâtiments n'ont pas été conçus pour un usage agricole, bien qu'ils aient, depuis lors, été modifiés et adaptés à une telle utilisation.

(15) Vous avez dit que ces bâtiments ressemblaient à beaucoup de vieilles granges de la région. Je suis cependant d'avis que, tels qu'ils ont été construits à l'origine, les bâtiments en cause auraient ressemblé nettement plus à des maisons d'habitation. Ils n'avaient pas l'air d'avoir été conçus à des fins agricoles. Le fait d'avoir constaté qu'ils sont à présent utilisés pour stocker du foin ne modifie pas mon opinion. Le moyen d'appel tiré de l'alinéa b) ne saurait être accueilli.

Moyen d'appel tiré de l'alinéa a)

(16) Les bâtiments litigieux se situent dans une partie de la ceinture verte (...) Ils se trouvent également dans la zone de protection de l'environnement de Higher Whitley, mais en dehors des limites du village de Higher Whitley, qui bénéficie d'une politique particulière, apparaissant dans le projet de plan d'aménagement local du conseil municipal de Vale Royal. D'après moi, la décision doit s'axer sur les principales questions suivantes: si les bâtiments ne s'insèrent pas bien dans la ceinture verte, existe-t-il des circonstances particulières pour justifier l'octroi d'un permis de construire? Par ailleurs, les édifices litigieux mettent-ils en valeur ou préservent-ils le caractère et l'aspect de la zone de protection? J'étudierai également l'incidence des constructions sur le paysage aux alentours du village.

(17) (...)

(18) Les bâtiments en cause n'ont ni mis en valeur ni préservé l'aspect de cette partie de la zone de protection, bien au contraire. La nature plaisante de ce site émane en grande partie du regroupement des habitations les plus anciennes autour du centre, ainsi que de sa situation rurale et agricole. Les deux bâtiments en cause ressemblent à

un petit lotissement de pavillons nantis de voies d'accès et de jardins. Le troisième bâtiment, qui n'entre pas dans le cadre de ce recours, accentue cette impression.

(19) Ces objections constituent des raisons valables et précises justifiant le refus du permis de construire. Que d'autres bâtiments, ou des bâtiments d'un caractère assez similaire, puissent être édifiés en vertu de l'arrêté général d'aménagement urbain et rural de 1988, s'ils sont considérés comme conçus à des fins agricoles, n'influe pas sur ma décision. Le moyen d'appel tiré de l'alinéa a) ne saurait être accueilli.

Moyen d'appel tiré de l'alinéa g)

(20) Vous avez déclaré que la démolition des bâtiments et l'enlèvement des matériaux constituaient une exigence excessive. Je ne suis pas de cet avis. Il y a eu préjudice eu égard à la vocation de la ceinture verte. L'aspect et le caractère de la zone de protection n'ont été ni améliorés ni préservés. Le paysage a été gâté. Faire davantage ressembler les bâtiments à ceux dont on aurait pu autoriser l'implantation, comme vous le suggériez, pourrait atténuer quelque peu le préjudice que j'ai observé. Mais il ne s'agit pas seulement d'une question d'apparence. Les objections essentielles demeurent. Pour moi, la ligne de conduite correcte et nécessaire est celle qu'exige la mise en demeure, jusques et y compris l'enlèvement des matériaux. Une telle exigence n'exclurait pas leur réutilisation sur place pour toute implantation éventuellement autorisée plus tard. Le moyen d'appel tiré de l'alinéa g) ne saurait être accueilli.

Moyen d'appel tiré de l'alinéa h)

(21) (...) M. Bryan souhaitait disposer de plus de temps pour édifier un ou plusieurs bâtiments de remplacement avant la démolition. Je ne vois pas la nécessité de s'obstiner à maintenir un délai qui lui créerait des difficultés excessives. Je prolongerai ce délai et lui octroierai six mois (...)

(22) J'ai pris en compte tous les autres points soulevés, y compris la possibilité que votre client édifie un grand bâtiment à revêtement d'acier, ce qui entre dans le cadre des aménagements autorisés, mais conclus qu'ils ne modifient pas ma décision."

11. Le requérant forma un recours contre cette décision au titre de l'article 289 de la TCPA (paragraphe 24 ci-dessous). Dans son acte d'appel à la High Court, il alléguait en premier lieu que l'inspecteur "avait commis une erreur de droit en appliquant un critère inapproprié pour déterminer si l'implantation des bâtiments était autorisée au titre des dispositions de (...) l'arrêté général d'aménagement" et en "considérant que lesdits bâtiments n'étaient ni requis ni raisonnablement nécessaires à des fins agricoles, alors qu'il n'existait aucune preuve permettant à un inspecteur doté de bon sens de tirer une telle conclusion". Les moyens d'appel suivants reprenaient expressément les moyens de l'appel auprès du ministre tirés des alinéas a) et g) (paragraphe 9 ci-dessus).

12. Le recours fut rejeté par la High Court le 8 mars 1991, le juge, M. Lionel Read, QC, concluant notamment:

"Lors de l'enquête, l'un des principaux arguments présentés pour le compte du requérant au titre [du moyen tiré] de l'alinéa b) consistait à dire que la construction des deux bâtiments était autorisée en vertu de l'arrêté général d'aménagement (...)

(...)

Le requérant ne conteste pas la décision de l'inspecteur au titre du moyen b). Néanmoins, les paragraphes 14 et 15 de celle-ci, où il continue à traiter de ce moyen, sont à prendre en compte par la cour dans son étude de la décision quant aux moyens a) et g) (...)

(...)

A mon sens, (...) l'on ne peut dire que l'inspecteur ait négligé de tenir compte de ce que le requérant pourrait, dans le cadre de ses droits au titre de l'arrêté général d'aménagement de 1988, construire des bâtiments de caractère approximativement similaire. Il a mentionné cette même considération en termes explicites au paragraphe 19 de sa décision. Le requérant jouissant de ces droits et souhaitant disposer de plus de temps pour édifier un ou plusieurs bâtiments de remplacement, l'inspecteur prolongea, dans le cadre du moyen h), le délai accordé à l'intéressé pour se conformer à la mise en demeure.

Quant à déterminer si l'existence des droits découlant de l'arrêté général d'aménagement fournissait une raison suffisante à l'inspecteur pour accorder un permis de construire pour les bâtiments réellement édifiés - soumis ou non à conditions, comme l'avait suggéré le requérant -, il s'agissait d'une question de jugement relevant de l'inspecteur. Savoir si un autre responsable serait parvenu à la même conclusion que cet inspecteur ne présente aucun intérêt, non plus que l'opinion de ce tribunal, qui ne siège pas en appel contre des jugements émis par des inspecteurs. Je n'ai pu constater quoi que ce soit d'irrationnel dans la décision de l'inspecteur. Notamment, la question de savoir si les modifications proposées pour un bâtiment étaient, comme il le pensait manifestement, "une question d'apparence" et ne suffiraient pas à faire tomber les principales objections, relevait uniquement de son jugement en matière d'urbanisme. Il convient de se rappeler qu'afin de rester dans le cadre des droits reconnus par l'arrêté général d'aménagement, le requérant doit construire des bâtiments de remplacement qui, de par leur aspect et leur agencement, pourraient être considérés comme conçus à des fins agricoles. A cette condition, leur incidence sur la ceinture verte, le paysage et la zone de protection est sans rapport avec l'exercice de ce droit. Toutefois, cela ne signifie pas, à mon avis, que l'inspecteur ait agi irrationnellement en concluant que les bâtiments réellement construits sans permis conforme à l'arrêté étaient inacceptables et devaient être démolis.

Par conséquent, je ne constate aucune erreur de droit et rejette la requête."

13. A l'audience devant la Commission européenne des Droits de l'Homme, le 14 octobre 1993, les représentants du requérant déclarèrent que, bien qu'ils n'aient pas défendu celui-ci devant la High Court, ils présumaient que la contestation du raisonnement de l'inspecteur sur le moyen b) avait été soulevée dans l'acte d'appel à la High Court, puis abandonnée à l'audience devant cette juridiction en raison de sa compétence

limitée. Le requérant a fourni à la Cour, à titre de preuve, une déclaration de l'avocat qui l'avait représenté devant la High Court.

14. L'autorisation de saisir la Court of Appeal fut refusée. Le 11 juin 1991, la Court of Appeal opposa le même refus. II. Le droit et la pratique internes pertinents

15. En vertu de l'article 57 de la TCPA, tout aménagement foncier requiert un permis de construire. L'article 58 de cette loi prévoit qu'un permis de construire peut être accordé par un arrêté d'aménagement.

16. L'arrêté général d'aménagement urbain et rural de 1988 (Town and Country Planning General Development Order 1988 SI n° 1813, "TCPGDO") définit les catégories d'aménagement pour lesquelles un permis est automatiquement accordé.

Aux termes de l'article 3 et de l'alinéa 6 A de l'annexe n° 2 au TCPGDO, un permis de construire est tacitement accordé pour les aménagements suivants:

"A. La réalisation, sur un terrain agricole comportant une unité agricole, de

a) travaux de construction, d'agrandissement ou de modification d'un bâtiment, ou

b) toute opération de creusement ou de génie raisonnablement nécessaire à des fins agricoles dans cette unité."

17. En conséquence, les bâtiments, édifices ou travaux non conçus à des fins agricoles nécessitent un permis de construire (paragraphe A.1 c) de la catégorie A du titre 6 de l'annexe 2 au TCPGDO).

18. Lorsque les services locaux d'urbanisme estiment qu'il y a eu infraction au plan d'aménagement du territoire et jugent utile de prendre cette mesure, ils peuvent adresser une mise en demeure ordonnant la réparation de cette infraction (article 172 de la TCPA).

19. L'article 174 par. 2 de la TCPA dispose qu'un appel d'une mise en demeure peut être formé devant le ministre en vertu de l'un des moyens suivants:

"a) le permis de construire devrait être accordé pour l'aménagement auquel se rapporte la mise en demeure ou, le cas échéant, une condition ou une limitation que la mise en demeure prétend non respectée devrait être supprimée;

b) les faits reprochés dans la mise en demeure ne constituent pas une infraction à la réglementation en matière d'urbanisme;

(...)

g) les mesures requises par la mise en demeure excèdent ce qu'il convient de faire pour remédier à toute infraction à la réglementation en matière d'urbanisme ou pour atteindre un objectif spécifié à l'article 173 par. 4;

h) le délai spécifié dans la mise en demeure pour prendre les mesures nécessaires est inférieur à celui qui devrait raisonnablement être accordé."

20. L'article 175 par. 3 de la TCPA dispose que si un appelant ou l'autorité locale le souhaitent, le ministre donnera à chacun d'entre eux la possibilité de comparaître devant une personne nommée par lui à cet effet et d'être entendu par elle. Lorsque ladite personne aura pris une décision quant au recours, celle-ci sera considérée comme celle du ministre. Conformément au règlement pertinent, les appels de mises en demeure sont soumis à un inspecteur qui rend une décision à leur sujet.

21. Selon le document-cadre du bureau exécutif de l'inspection de l'urbanisme (1992), "le personnel de l'inspection agit au nom du [ministre] de l'Environnement (...) Cela comprend le travail des inspecteurs qui, en exerçant leur jugement propre de façon indépendante, statuent sur des affaires ou adressent des recommandations au (...) ministre (...)" (paragraphe 2.2). Le processus de prise de décision sur les appels revêt un "caractère quasi judiciaire" (paragraphe 2.4). L'inspection, qui "défend les principes de transparence, d'équité et d'impartialité" (paragraphe 2.6), est soumise au contrôle des tribunaux, de la commission parlementaire pour l'administration et au conseil contentieux (Council on Tribunals) (...)" (paragraphe 2.6). L'un des objectifs de l'inspection est le maintien de "l'intégrité de chaque inspecteur comme organe de jugement indépendant, libre de toute influence indue" (paragraphe 2.7 ii.).

L'annexe B au document-cadre indique en outre:

"Chaque inspecteur doit faire preuve d'un jugement indépendant; il ne doit pas être soumis à une influence indue et il ne doit pas apparaître qu'il existe une telle possibilité."

Dans la pratique, les principes fondamentaux énoncés dans ce document étaient appliqués de longue date.

22. En se prononçant sur des recours en matière d'urbanisme, les inspecteurs doivent tenir notamment compte de la politique définie par le ministre en matière d'urbanisme, à titre de "paramètre factuel" (material consideration) (article 70 de la TCPA) et se conformer aux diverses règles de procédure relatives à l'examen des recours contre des mises en demeure (règlement de 1981 sur l'aménagement urbain et rural (mises en demeure et recours) - Town and Country Planning (Enforcement Notices and Appeals) Regulations 1981 - et règles de 1981 sur l'aménagement urbain et rural (exécution) (procédures d'enquête) - Town and Country Planning (Enforcement) (Inquiries Procedure) Rules 1981). Comme toute personne exerçant des pouvoirs tirés de lois, l'inspecteur doit également faire preuve d'équité dans la conduite de la procédure.

23. Les décisions des inspecteurs ne sont pas revues au stade du projet, avant promulgation, par le ministère de l'Environnement. Cependant, jusqu'à la parution de la décision, le ministre peut dessaisir l'inspecteur de son pouvoir de statuer en appel (annexe 6 à la TCPA).

24. L'article 289 de la TCPA régit les recours formés contre une décision du ministre au titre de l'article 174. L'appelant peut saisir la High

Court d'un point de droit ou demander au ministre de soumettre le dossier à cette juridiction pour obtenir son avis sur une question de droit (article 289 par. 1 de la TCPA).

25. Nul ne conteste qu'un recours sur un "point de droit" se fonde sur des motifs identiques à une demande de contrôle juridictionnel. Il suppose donc de rechercher si une décision ou une déduction fondée sur une constatation de fait est arbitraire ou irrationnelle (*R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind*, Appeal Cases 1991, pp. 764 H-765 D). La High Court accueillera également un recours lorsque la décision de l'inspecteur ne comporte aucune preuve étayant une constatation donnée, lorsque ladite décision se fonde sur des éléments étrangers à l'affaire ou néglige des facteurs pertinents ou encore a été prise à des fins irrégulières, en suivant une procédure inéquitable ou en contrevenant à la législation ou à la réglementation en vigueur. Cependant, l'organe de contrôle ne peut substituer sa propre décision sur le bien-fondé de la cause à celle de l'autorité administrative (paragraphe 12 ci-dessus).

26. Etant donné qu'un recours devant la High Court au titre de l'article 289 par. 1 porte sur un point de droit, la High Court n'a pas le pouvoir de recevoir des preuves complémentaires sur les faits bruts (*Green v. Minister of Housing and Local Government*, All England Law Reports 1963, vol. 1, p. 616). Les Halsbury's Statutes of England and Wales (4^e édition, vol. 46 (réédition 1990), p. 836) qualifient de contradictoires les conclusions rendues dans bon nombre d'affaires portant sur la question de savoir si un point est de fait ou de droit. Les Halsbury's Laws of England (4^e édition, vol. 46 (réédition 1992), p. 698) exposent que "s'il n'existe pas de preuves étayant une constatation particulière, ou si l'organe de jugement ne tient absolument aucun compte d'un point pertinent, il pourrait bien y avoir des moyens d'appel soulevant une question de droit. L'assertion selon laquelle un organe de jugement n'a pas accordé suffisamment d'importance à une preuve, ou n'a pas tenu suffisamment compte d'une circonstance particulière, ne fournit pas de tels moyens; et c'est à cet organe qu'il revient de définir l'importance qu'il accordera à un élément de preuve particulier ou à un point donné".

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

27. Dans sa requête du 29 octobre 1991 à la Commission, M. Bryan s'appuyait sur l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) à la Convention pour dénoncer une violation de son droit au respect de ses biens du fait de la mise en demeure que le conseil municipal de Vale Royal lui avait adressée le 4 décembre 1989 (paragraphe 8 ci-dessus). Il alléguait également que le

contrôle exercé par la High Court ne revêtait pas une portée suffisante pour satisfaire à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

28. La Commission a déclaré la requête (n° 19178/91) recevable le 14 octobre 1993 uniquement pour le grief tiré de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Dans son rapport du 28 juin 1994 (article 31) (art. 31), elle estime qu'il n'y a pas eu violation de cette disposition (art. 6-1) (onze voix contre cinq).

Le texte intégral de son avis et des deux opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt ³.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

29. A l'audience, le requérant a invité la Cour "à dire qu'il y a eu violation de l'article 6 (art. 6) et à lui accorder une satisfaction équitable".

De son côté, le Gouvernement a fait valoir que, "considérant la procédure dans son ensemble, M. Bryan n'a subi aucune violation de l'article 6 par. 1" (art. 6-1).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

30. M. Bryan affirme que la procédure qu'il a pu intenter en droit anglais, d'abord devant un inspecteur en matière d'urbanisme puis devant la High Court, en vue de contester une mise en demeure qui lui avait été adressée, n'est pas conforme à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, dont les passages pertinents disposent:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)"

A. Applicabilité

31. Alors qu'il l'a fait devant la Commission, le Gouvernement ne conteste pas devant la Cour que la procédure d'urbanisme litigieuse portait sur les "droits de caractère civil" du requérant.

³ Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 335-A de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

Se fondant sur sa jurisprudence constante, la Cour n'aperçoit aucune raison de s'écarter de cette analyse (voir notamment le récent arrêt *Zander c. Suède* du 25 novembre 1993, série A n° 279-B, p. 40, par. 27). Partant, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique aux faits de la cause.

B. Observation

1. Contrôle effectué par l'inspecteur

32. Le requérant en appela tout d'abord au ministre contre la mise en demeure du conseil municipal le sommant de démolir deux bâtiments situés sur sa propriété (paragraphe 8 et 9 ci-dessus). L'inspecteur nommé pour examiner le recours décida au terme d'une enquête de le rejeter pour l'essentiel (paragraphe 10 ci-dessus).

33. D'après le requérant, l'inspecteur, en exerçant son contrôle, n'a pas respecté l'exigence d'indépendance mentionnée à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Salarié du ministère de l'Environnement, l'inspecteur exerce en effet ses pouvoirs au nom du ministre, qui dispose du droit de lui retirer à tout moment l'examen d'une affaire (paragraphe 10, 20 et 23 ci-dessus). Dans ces conditions, l'appel auprès du ministre ne serait qu'un recours auprès de l'exécutif, plus précisément un appel auprès du gouvernement central contre une décision rendue par une autorité locale.

Le requérant affirme en outre que si, pour rendre leurs décisions, les juges de la High Court, comme les inspecteurs, sont tenus de prendre en compte, en tant que paramètre factuel, la politique définie par le ministre en matière d'urbanisme (paragraphe 22 ci-dessus), seuls les inspecteurs exercent un pouvoir de jugement discrétionnaire dans ce domaine. Tel ne serait pas le cas des juges de la High Court, dont le rôle consistant à trancher des questions de droit en appel a été qualifié de fonction de "supervision et non de contrôle" (*R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind* - paragraphe 25 ci-dessus).

34. Le Gouvernement soutient que l'inspecteur constituait un tribunal indépendant et impartial dont la fonction quasi judiciaire et l'indépendance de jugement sont largement reconnues. Le ministre n'a en réalité usé de son pouvoir de retirer une affaire à un inspecteur que dans un très petit nombre de cas exceptionnels portant sur d'importants ensembles immobiliers ou des questions de droit complexes. Lorsqu'il désapprouve quant au fond le point de vue d'un inspecteur, le ministre n'a pas légalement le pouvoir de le priver de sa compétence ou d'engager une action disciplinaire à son encontre; de telles mesures seraient selon toute vraisemblance irrégulières car elles représenteraient une ingérence indue dans l'indépendance du corps des inspecteurs.

Pour le Gouvernement, le fait que les inspecteurs doivent tenir compte, en tant que paramètre factuel, des règles, recommandations et directives

publiées par le ministre pour prendre leurs décisions en matière d'urbanisme (paragraphe 22 ci-dessus) ne permet nullement de mettre en cause leur indépendance ou leur impartialité. Il en irait ainsi dans de nombreux autres domaines de la loi et les juges de la High Court et de la Court of Appeal eux-mêmes seraient tenus à semblable obligation.

Le Gouvernement fait valoir de surcroît que le requérant n'a pas soutenu, ni ne pouvait soutenir, que la procédure suivie en l'espèce par l'inspecteur péchait par iniquité. Au contraire, comme l'indique le texte de la décision, l'inspecteur s'est prononcé de son mieux et de façon objective sur le contenu urbanistique de l'affaire. Dans ces conditions, le grief du requérant reviendrait à demander à la Cour de statuer dans l'abstrait sur la compatibilité de la législation interne avec la Convention, ce qui n'entre pas dans ses attributions.

35. La Commission, tout en souscrivant pour l'essentiel aux arguments avancés par le requérant, ajoute que "le fait de pouvoir mettre en cause en appel la politique du ministre signifie que l'inspecteur ne dispose pas de l'indépendance nécessaire aux fins de l'article 6 (art. 6) de la Convention".

36. La Cour n'aperçoit aucune raison de s'écarter de l'avis du Gouvernement, partagé par la Commission et non contesté par le requérant, selon lequel la procédure suivie en l'espèce devant l'inspecteur a garanti au requérant un "procès équitable" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Il reste cependant à déterminer si, pour ce qui est du recours formé par M. Bryan, l'inspecteur constituait un "tribunal indépendant et impartial".

37. Pour établir si un organe peut passer pour "indépendant", il échet de prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (voir notamment l'arrêt Langborger c. Suède du 22 juin 1989, série A n° 155, p. 16, par. 32).

38. Certes, l'inspecteur était tenu de se prononcer sur le recours formé par le requérant en matière d'urbanisme de façon non seulement équitable, mais aussi quasi judiciaire, indépendante et impartiale (paragraphe 21 et 22 ci-dessus). Cependant, comme la Commission le relève dans son rapport, le ministre peut à tout moment, même lorsqu'une procédure est déjà engagée, ordonner la révocation du pouvoir conféré à l'inspecteur de statuer sur un appel (paragraphe 23 ci-dessus). S'agissant des recours en matière d'urbanisme, le simple fait que l'exécutif, dont la propre politique peut être en cause, dispose d'un tel pouvoir, suffit à priver l'inspecteur de l'apparence d'indépendance requise, même si ce pouvoir est en pratique peu exercé, comme le Gouvernement l'indique, et indépendamment du fait qu'il soit ou ait pu être en jeu en l'espèce.

Pour cette seule raison, le contrôle mené par l'inspecteur ne satisfait pas en lui-même aux exigences de l'article 6 (art. 6) de la Convention, malgré la

présence de diverses garanties habituellement associées à un "tribunal indépendant et impartial".

2. Contrôle effectué par la High Court

39. M. Bryan interjeta appel auprès de la High Court contre la décision de l'inspecteur. L'acte d'appel contestait les constatations de fait de l'inspecteur (au titre de l'alinéa b) de l'article 174 par. 2 de la loi de 1990 - paragraphes 10 et 19 ci-dessus), ce moyen d'appel n'ayant toutefois pas été maintenu lors de l'audience devant cette juridiction (paragraphes 11 à 13 ci-dessus).

40. Comme la Cour l'a exposé dans son arrêt *Albert et Le Compte c. Belgique* (10 février 1983, série A n° 58, p. 16, par. 29), lorsqu'un organe juridictionnel chargé d'examiner des contestations portant sur des "droits et obligations de caractère civil" ne remplit pas toutes les exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), il ne saurait y avoir violation de la Convention si la procédure devant elle a fait l'objet du "contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant, lui, les garanties de cet article" (art. 6-1).

Il faut rechercher en l'espèce si la High Court satisfait aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de par l'étendue de sa compétence.

41. Pour le requérant, la High Court n'est pas habilitée à revoir les constatations de fait de l'inspecteur "sauf en présence d'un vice tellement grave qu'il mette en cause la compétence d'un inspecteur". Sinon, la High Court peut seulement connaître d'appels portant sur des points de droit, dont la portée serait plus limitée que celle du recours examiné par la Cour dans les affaires *Zumtobel c. Autriche* (arrêt du 21 septembre 1993, série A n° 268-A, pp. 13-14, paras. 31-32) et *Obermeier c. Autriche* (arrêt du 28 juin 1990, série A n° 179, pp. 22-23, paras. 69-70). Ainsi s'expliquerait pourquoi le moyen d'appel tiré de l'alinéa b) n'a pas été maintenu devant la High Court: l'avocat du requérant, professionnel expérimenté en législation d'urbanisme, aurait estimé que demander à la High Court de substituer ses propres constatations de fait à celles de l'inspecteur serait une démarche vouée à l'échec (paragraphes 11 à 13 ci-dessus).

42. Le Gouvernement fait valoir que la High Court pouvait annuler la décision de l'inspecteur en cas de vice de procédure - tel un manque d'indépendance - ou si cette décision était déraisonnable ou encore entachée d'une erreur de droit (paragraphe 25 ci-dessus). Considérant en particulier que les constatations de fait de l'inspecteur n'ont nullement été attaquées, le Gouvernement conclut que la High Court était dotée de pouvoirs suffisants pour contrôler les conclusions de l'inspecteur dans cette affaire. A cet égard, la présente espèce s'apparenterait à l'affaire *Zumtobel* précitée, où un organe administratif, compétent pour prendre des "décisions d'opportunité", a été soumis à un contrôle juridictionnel limité de la même façon à la légalité et à l'équité de la procédure ayant conduit à la décision.

De surcroît, si une quelconque raison portait à croire que l'inspecteur avait manqué d'indépendance de jugement ou n'avait pas agi équitablement pour d'autres raisons, ou encore avait fait l'objet de pressions indues, cela aurait constitué des moyens d'appel auprès de la High Court (paragraphe 26 ci-dessus).

43. La Commission constate que la décision de l'inspecteur repose sur un raisonnement bien construit. Même si l'appel à la High Court n'a porté que sur des points de droit, tous les arguments que le requérant a présentés à cette juridiction ont été examinés point par point. En l'absence de moyen d'appel tiré de l'alinéa b), et donc d'une contestation des faits, la Commission estime qu'"il n'est rien qui porte à croire que l'examen restreint praticable était inadéquat dans les circonstances particulières de l'espèce".

44. La Cour relève que l'appel à la High Court, se limitant à des points de droit, ne pouvait porter sur tous les aspects de la décision de l'inspecteur relative à la mise en demeure adressée à M. Bryan. En particulier, comme cela n'est pas rare dans les Etats membres du Conseil de l'Europe s'agissant de recours de droit administratif, les griefs soumis initialement à l'inspecteur n'ont pas été réexaminés en tant que tels; la High Court ne pouvait substituer sa propre décision sur le fond à celle de l'inspecteur, et sa compétence en matière de faits était restreinte (paragraphe 25 et 26 ci-dessus).

Cependant, hormis les motifs classiques d'illégalité en droit anglais (ayant trait par exemple à l'équité, à la régularité de la procédure, à l'indépendance et à l'impartialité), la High Court aurait pu annuler la décision de l'inspecteur si cette dernière s'était fondée sur des éléments étrangers à l'affaire ou avait négligé des facteurs pertinents; si les constatations de fait n'étaient pas étayées par des preuves suffisamment solides; ou si la décision découlait d'une déduction tirée arbitrairement ou irrationnellement des faits au sens où aucun inspecteur procédant de façon correcte ne se serait livré à une telle déduction (*ibidem*).

45. En outre, pour rechercher si le contrôle que la High Court offrait en appel à M. Bryan était suffisant, il échet de considérer des questions telles que l'objet de la décision attaquée, la méthode suivie pour parvenir à cette décision et la teneur du litige, y compris les moyens d'appel, tant souhaités que réels.

46. A cet égard, la Cour renvoie derechef aux garanties incontestées qui s'attachent à la procédure devant les inspecteurs en matière d'urbanisme: le caractère quasi judiciaire de la prise de décision, l'obligation où ils se trouvent d'exercer un jugement indépendant, l'exigence selon laquelle ils ne doivent pas être soumis à des influences indues et leur mission officielle consistant à défendre les principes de transparence, d'équité et d'impartialité (paragraphe 21 ci-dessus). De surcroît, toute allégation d'insuffisance dans

le respect de ces garanties aurait pu être soumise au contrôle de la High Court.

47. Il n'existait en l'espèce aucun litige sur la matérialité des faits. Le requérant n'a pas non plus contesté, lors de l'audience devant la High Court, les déductions tirées des faits par l'inspecteur, puisqu'il n'a pas maintenu son objection à l'encontre du raisonnement suivi par ce dernier quant au moyen inspiré de l'alinéa b) (paragraphe 11 à 13 ci-dessus). La High Court avait compétence pour examiner les autres moyens d'appel soulevés par le requérant, dont les arguments ont été traités correctement point par point (paragraphe 12 ci-dessus). Comme le relève la Commission, ces arguments concernaient essentiellement des questions liées "à un éventail de mesures de politique, comme les plans d'aménagement, et au fait que la propriété se situait dans une ceinture verte et une zone de protection de l'environnement".

De plus, en admettant que le requérant ait maintenu son moyen d'appel tiré de l'alinéa b), la Cour observe que la High Court n'aurait pas été en mesure de substituer ses propres constatations de fait à celles de l'inspecteur, mais aurait eu le pouvoir de s'assurer que les constatations de l'inspecteur ou les déductions qui en découlaient n'étaient ni arbitraires ni irrationnelles (paragraphe 25 ci-dessus).

On peut raisonnablement attendre une telle façon de procéder de la part d'une juridiction d'appel dans des domaines juridiques spécialisés tels que celui en cause, en particulier lorsque les faits ont auparavant été établis au cours d'une procédure quasi judiciaire respectant nombre des exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Cette méthode se retrouve fréquemment dans les systèmes de contrôle juridictionnel des décisions administratives, en vigueur dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. De fait, en l'espèce, l'objet de la décision attaquée était un parfait exemple de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement destiné à régir le comportement des citoyens dans le secteur de l'aménagement urbain et rural. La High Court a donc procédé à un contrôle d'une portée suffisante au regard de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

3. Conclusion

48. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que, compte tenu de la nature de ses griefs, le requérant a bénéficié d'un recours satisfaisant aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Partant, il n'y a pas eu en l'espèce violation de cette disposition (art. 6-1).

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 22 novembre 1995.

R. RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier