

La planification spatiale en Europe

Jean-Pierre LEBRETON, professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines et à l'Ecole des Ponts, directeur scientifique du GRIDAUH

exposé présenté au Collège Aménagement, urbanisme, habitat et mobilité du 5 février 2009
(Conseil Général de l'environnement et du développement durable)

Bibliographie : voir ci-dessous Introduction générale 1°

Introduction générale

Trois constats, relatifs à l'information sur les régimes nationaux de planification, à leur diversité et aux éléments de convergence.

1° L'information sur les régimes de planification.

Les lacunes de l'information sont en train de se combler grâce :

- aux travaux d'universitaires spécialistes, parmi lesquels Gérard Marcou (par exemple le rapport pour le ministère de l'Équipement La planification à l'échelle des grands territoires, étude comparative Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Royaume Uni, juin 2004, 135 pages), et Jean-Bernard Auby, auteur notamment d'études sur le droit de l'urbanisme anglais,
- aux travaux collectifs conduits sous l'égide du GRIDAUH et de l'Association internationale pour le droit de l'urbanisme (l'annuaire du GRIDAUH Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat publié par les éditions du Moniteur comporte une partie consacrée à la présentation des systèmes de droit de l'urbanisme étrangers, parmi les cahiers du GRIDAUH publiés par la Documentation française, deux présentent le droit de l'urbanisme d'un pays (cahier n°8-2003 L'Allemagne, cahier n°4-1999, L'Italie), publient les actes d'un colloque international (n°1-1998 L'articulation des règles d'occupation des sols en Europe, n°6 Le droit des implantations commerciales, n°9 Le juge et l'urbanisme, n°15-2006, Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'ouest, n°18-2008, L'environnement et le droit de l'urbanisme).

2° La diversité des solutions nationales :

- au regard des objets de planification : la France conserve des lois distinctes pour l'urbanisme et pour l'aménagement du territoire, L'Allemagne distingue l'aménagement du territoire et l'urbanisme mais en les articulant, l'Italie fédère

l'intervention publique dans la notion, introduite dans la constitution par la révision de 2001 de « governo del territorio » (article 117),

- au regard des problématiques, lesquelles sont différentes suivant les données géographiques, c'est ainsi que dans des pays fortement urbanisés, la planification physique des sols est une préoccupation d'aménagement du territoire alors que, dans des pays moins urbanisés comme la France, l'aménagement du territoire s'est plus volontiers porté vers des préoccupations de redistribution des moyens et de correction des déséquilibres)
- au regard des structures institutionnelles, selon que l'Etat est de structure unitaire ou fédérale, et dans ce dernier cas suivant l'importance des transferts aux collectivités fédérées (presque total en Belgique, nettement plus limité en Allemagne où le Bund pose les principes d'organisation spatiale et le statut des plans dont l'élaboration relève de la compétence des Länder et des communes),
- au regard des traditions juridiques, notamment celle qui oppose le droit continental qui s'appuie sur la règle et le droit britannique qui privilégie le recours à des lignes directrices qui n'ont pas en elles-mêmes de portée normative.

3° Les convergences.

- le voisinage des conditions économiques et sociales d'un pays à l'autre favorise celui des problématiques d'organisation spatiale, des objectifs à atteindre (voir par exemple l'approbation du Schéma de développement de l'espace communautaire SDEC par les ministres chargés de l'aménagement du territoire de l'Union européenne, réunis dans une conférence informelle, à Potsdam, le 10 mai 1999.) et celui du choix des outils, en particulier en matière de planification,,
- le surplomb des droits nationaux par de multiples engagements est un puissant facteur du rapprochement des régimes des documents d'urbanisme; il en va de plusieurs conventions internationales, telle que celle signée en 1998 à Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement; il en va des règlements et directives communautaires, notamment en matière d'environnement ; il en va enfin des exigences de respect de l'Etat de droit par la convention européenne des droits de l'homme sous la sauvegarde de la Cour européenne des droits de l'homme.

I. L'anatomie des systèmes de planification

Une pluralité de documents de planification avec une double distinction, d'une part entre planification réglementaire et planification d'orientation, d'autre part entre planification générale et planification sectorielle.

1° la planification réglementaire

c'est généralement le socle historique de la planification urbaine intéressant les communes, d'abord appliquée à des villes , la planification réglementaire a tendu à se généraliser à l'ensemble des communes ; cette planification est porteuse de règles restrictives du droit de

propriété sur la base desquelles sont délivrées les autorisations d'urbanisme.

Ce socle est commun à la plupart des pays ; toutefois, il convient de réserver quelques exceptions et cas particuliers :

- la planification réglementaire peut ne pas être communale ; c'est le cas de la Wallonie et de la Flandre où le principal instrument de planification réglementaire est le plan de secteur, de la compétence de la collectivité régionale, qui couvre un ensemble de communes (de 500 à 600 km²)
- la planification communale peut ne pas être uniquement réglementaire ; c'est ainsi qu'en Italie et en Espagne, les plans communaux peuvent comporter à côté de règles des aspects programmatiques,
- l'objet de la réglementation peut varier : la frontière entre ce qui relève de la planification réglementaire de l'urbanisme et les polices de la construction ne se situe pas au même endroit suivant les pays ; c'est ainsi qu'un certain nombre de règles figurant dans le PLU français (obligation de réaliser des aires de stationnement, prospects etc...) relèvent en Allemagne de règles de la construction du Land.
- la place de la planification réglementaire peut être réduite ou nulle ;
la place est réduite en l'Allemagne où le plan d'urbanisme couvrant le territoire communal Flächennutzungsplan fixe des choix qui s'imposent aux personnes publiques et ne contient pas de règles opposables aux particuliers ; le Bebauungsplan est opposable aux particuliers mais il ne s'applique pas dans toute la commune mais seulement dans des quartiers déterminés ;
il n'y a pas de place pour la planification réglementaire en Grande Bretagne où les choix d'urbanisme font l'objet de documents de planification qui constituent des lignes de conduite que l'autorité statuant sur une « planning permission » peut écarter si une « autre considération pertinente » le justifie

2° La planification d'orientation

- l'objet des plans d'orientation

La planification d'orientation, très généralement présente dans les différents pays, a une vocation prospective et a notamment pour mission de définir

- des axes d'urbanisation, c'est à dire des choix des localités ou des aires à urbaniser prioritairement,
- l'implantation des réseaux et des infrastructures,
- des mesures de protection, notamment des espaces naturels.

Il lui est également assigné de rechercher un équilibre entre les choix relevant des trois précédents objets et de veiller à la coordination des politiques locales ou sectorielles.

- l'échelle des plans d'orientation

La présence de plans d'orientation à l'échelle du territoire national est exceptionnelle (toutefois, il convient de relever le cas de la Grèce qui s'est dotée d'un cadre général de la planification spatiale et du développement et celui des Pays-Bas).

Une tendance dominante tient dans la présence de plans d'orientation à des échelles intermédiaires entre le territoire national et la localité : niveau du Land pour l'Allemagne, le canton pour la Suisse, les communautés en Espagne. Il convient de relever que dans la plupart des cas, le plan en question est complété par un deuxième, voire un troisième à des échelles géographiques inférieures, d'où un phénomène d'empilement des documents (avec toutefois cette observation que l'empilement peut être prévu dans la législation mais ne pas se concrétiser ou se concrétiser imparfaitement dans la pratique).

Certains pays ont adopté une planification d'orientation y compris à l'échelle de la commune

- le degré de précision et l'opposabilité des plans d'orientation

Suivant une tendance générale, les plans d'orientation ne sont pas opposables aux particuliers ; ils définissent des orientations générales à destination des administrations auxquelles ils sont opposables (généralement, car, comme pour la planification réglementaire, il convient de réserver le cas de l'Angleterre).

3° La planification sectorielle

Au cours des dernières décennies, les différents pays se sont dotés d'instruments de planification sectorielle, tout particulièrement dans le domaine de l'environnement. Cela tient :

- pour une part à ce que l'environnement relève très généralement de législations distinctes de celle des de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et que ces législations ont été amenées à se doter d'instruments propres de planification,
- cela tient également à ce que l'environnement est l'objet de plusieurs importantes directives communautaires dont il a fallu organiser la mise en œuvre par les Etats membres,
- cela tient enfin à ce que, dans certains états fédéraux où la compétence d'urbanisme a été transférée aux collectivités fédérées, l'Etat central peut éprouver le besoin de demeurer présent dans l'action territoriale au travers de la compétence conservée en matière d'environnement (il semble que ce soit notamment le cas de l'Espagne).

D'autres domaines que l'environnement peuvent être l'objet de documents de planification sectorielle, notamment dans certains pays, le commerce.

Au regard de leur statut, de leur échelle, de leur contenu, de leur nature indicative ou prescriptive, et dans ce dernier cas de l'énoncé d'orientations ou de règles opposables aux particuliers, il faut relever une grande diversité de cas. Bref, comme le relève Francis Haumont, « On trouve en effet un peu de tout » (Francis Haumont, Le contenu de la planification spécialisée, in Le contenu des plans d'urbanisme et d'aménagement dans les pays d'Europe de l'ouest, n°18-2008).

II. L'articulation des plans entre eux

1° l'établissement de liens de subordination

Les documents de planification d'un pays tendent, par l'introduction de liens de subordination, à constituer entre eux un système.

La Suisse fait figure de modèle particulièrement abouti de constitution d'un système intégré de planification territoriale ;

- selon l'article 75 de la constitution, la Confédération est compétente pour fixer des « principes » que les cantons doivent concrétiser pour « assurer une utilisation judicieuse des sols et une occupation rationnelle du territoire »,
- en outre, la Confédération conserve des attributions dans certains secteurs particuliers : la protection de l'environnement, de la nature et des paysages, les eaux, la forêt, la protection du patrimoine.

Les documents de planification cantonaux et infracantonaux, tant les plans directeurs qui définissent des orientations que les plans d'affectation qui énoncent les règles d'urbanisme opposables aux particuliers, sur la base et dans le prolongement des choix de la Confédération.

En revanche, les documents de la planification française ne sont pas tous articulés entre eux : c'est ainsi qu'est conservée une indépendance entre les documents d'urbanisme et ceux de la législation relative à l'aménagement du territoire.

2° Les aménagements et tempéraments apportés à la subordination.

La figure de la pyramide hiérarchique ne reflète pas toujours la réalité des systèmes nationaux.

L'Angleterre s'est affranchie des rigueurs de la hiérarchie normative. Mais en Europe continentale également, afin de préserver un minimum de souplesse, des aménagements et des tempéraments ont été apportés à la subordination.

- c'est ainsi qu'en France a été retenue la notion de compatibilité plutôt que de conformité, afin de ne lier les documents subordonnés que pour les options essentielles et de leur ménager des marges de mise en œuvre ; le lien de subordination peut encore être assoupli, au point de ménager la possibilité pour le document subordonné de se soustraire au choix du document supérieur sous certaines conditions, avec la notion de prise en compte ou de prise en considération ;
- de la même façon, en Allemagne, dans les documents de planification d'aménagement du territoire opposables aux documents d'urbanisme locaux, on distingue entre les objectifs (« Ziele ») qui doivent être obéis et les principes (« Grundsätze ») qui doivent seulement être pris en considération.
- L'Allemagne a apporté un aménagement au principe suivant laquelle la hiérarchie est descendante, du national vers le local, avec le « Gegenstromprinzip », qui oblige les

auteurs de documents de planification de niveau supérieur à prendre en compte les choix retenus au niveau inférieur:

« Selon ce principe, le développement, l'aménagement et la préservation des parties de territoires doivent d'une part s'insérer dans les circonstances et les exigences des territoires d'ensemble. D'autre part, le développement, l'aménagement et la préservation des territoires d'ensemble doivent aussi tenir compte du contexte et des exigences des parties de territoires (Teilgebiete) ». C'est ainsi que « les plans locaux doivent être pris en compte dans l'établissement des plans régionaux. Dans ces cas se révèle ce que le principe des flux réciproques doit garantir, les autorités planificatrices doivent en permanence mettre leurs plans en accord les uns avec les autres sans que cette procédure ne devienne une voie unique dans laquelle l'accord serait imposé du haut vers le bas » (Matthias Rossi, Vue d'ensemble du droit de l'urbanisme allemand, DAUH 2009, 3ème partie à paraître juin 2009)

Ce principe de flux réciproques a également été adopté par le droit de l'urbanisme du Portugal.

Un dernier aménagement, présent dans plusieurs systèmes de planification, tient dans le principe de subsidiarité destiné à empêcher les documents supérieurs à descendre dans un niveau de détails qui empiéterait sur l'exercice par les autorités inférieures de leur attributions.

3° Le contrôle de la subordination.

Le respect de la subordination peut être assuré par la voie du contrôle juridictionnel ou par l'exercice de pouvoirs de tutelle attribués à l'autorité supérieure sur le document élaboré par l'autorité inférieure.

La France privilégie le premier mode de contrôle ; les lois de décentralisation ont posé le principe de la suppression de la tutelle de l'Etat sur les actes des collectivités locales (il faut néanmoins observer qu'il comporte un certain nombre d'exceptions intéressant les documents d'urbanisme) ; ces lois ont également posé un principe, qui a été depuis introduit dans la constitution, de l'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Il en va souvent différemment dans les pays voisins où les autorités régionales disposent de pouvoir d'approbation des documents de planification des collectivités locales.

III. Le poids de la planification régionale

La planification spatiale a d'abord été une planification communale avant qu'elle ne se démultiplie entre diverses échelles territoriales. La planification communale continue d'occuper une place importante ; dans un grand nombre de pays, la planification réglementaire, sur la base de laquelle sont délivrées les autorisations d'urbanisme, est à la fois d'échelle communale et de la compétence de la collectivité communale. Mais trois tendances affectent les systèmes de planification :

- La première tient l'adhésion assez générale à l'idée de subsidiarité, conduisant à confier des pouvoirs de planification aux collectivités territoriales pour des objets où elles sont mieux à même d'intervenir, compte tenu de leur proximité aux citoyens. ; néanmoins, il convient de relever de sensibles écarts d'un pays à l'autre ; c'est ainsi que l'Angleterre et la Grèce se distinguent par la conservation, entre les mains de l'Etat, de pouvoirs fort substantiels, de la même façon, il apparaît, dans certains systèmes fédéraux, que la région concentre des pouvoirs importants, au détriment des collectivités de base (par exemple les plans d'affectation des sols en Wallonie relèvent de la région, de la même façon, en Suisse, le canton de Genève se singularise par le fait qu'il n'a pas délégué aux communes le pouvoir d'élaborer le plans d'affectation du sol),
- la deuxième tient dans le caractère partenarial de la planification, de sorte que la collectivité compétente pour approuver le document doit associer les autres collectivités publiques à son élaboration, ce dont rend parfaitement compte l'article L 110 du code de l'urbanisme français, selon lequel « les collectivités publiques harmonisent leurs décisions et prévisions de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie »,
- la troisième tient au profond mouvement régionaliste qui a marqué l'Europe - et qui n'a que très partiellement atteint la France- ; un des points d'application de ce mouvement affecte la planification spatiale ; à tel point que l'on peut observer un glissement du centre de gravité des systèmes de planification vers la région

A cet égard, il convient de distinguer entre les systèmes institutionnels selon qu'ils sont fédéraux ou unitaires.

1° les systèmes fédéraux

Ils occupent une place importante en Europe. C'est ainsi que le Luxembourg mis à part, la France est bordée sur toutes ses frontières par des états fédéraux, Belgique, Allemagne, Suisse, Italie et Espagne.

Dans tous ces pays, parmi les compétences transférées aux collectivités fédérées figure, en tout ou en partie, la planification spatiale :

- le transfert est total ou presque total en Italie, en Espagne et en Belgique ; c'est à la collectivité fédérée qui a le pouvoir de légiférer en la matière,
- le transfert est partiel en Suisse et en Allemagne où le pouvoir fédéral a conservé une compétence législative en matière de planification.

Dans tous les cas, la collectivité fédérée élabore des documents de planification dont le respect s'impose aux collectivités locales mais elles disposent également de pouvoirs de contrôle sur les choix locaux.

Dans le cas particulier de l'Allemagne, il convient de distinguer entre une planification à l'échelle du Land et une planification, à l'intérieur du Land, à l'échelle de « régions » ; cette dernière s'applique « lorsque le territoire du Land comprend des aires d'influence de plusieurs centres urbains de niveau supérieur » (loi fédérale d'aménagement du territoire) ; les plans

régionaux sont élaborés soit par l'autorité du Land, soit confiés par le Land à un groupement de collectivités locales qui élabore le document régional mais le soumet pour approbation à une autorité du Land.

2. Les systèmes unitaires.

Les pays unitaires ont également reconnu la région comme une échelle de planification.

C'est ainsi qu'un des points les plus importants de la réforme du système de planification en Angleterre (« planning and compulsory purchase act » de 2004) a prévu des « regional spatial stratégies » ; il existe également une planification propre au Grand Londres.

Aux Pays-Bas également : le pays est divisé en 12 provinces, dotées d'un plan provincial préparé par une commission régionale de planification et approuvé par les Etats provinciaux, suivant un principe de co-administration. A ces plans provinciaux s'ajoutent des documents élaborés par l'Etat pour de grands territoires qui se caractérisent par des difficultés spécifiques d'aménagement (sur ce sujet voir G. Marcou, rapport précité).

La France présente sur ce point une singularité tenant à ce qu'entre les normes nationales d'urbanisme et celles des communes et de leurs groupements, la planification des grands territoires occupe une place limitée :

- les régions ont bien la compétence d'élaborer un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) mais ce document est pour l'essentiel privé de portée normative,
- seules les régions d'Ile de France, les régions d'outre mer et la Corse disposent d'un outil de planification ayant une portée normative ;
- il existe bien les directives territoriales d'aménagement opposables aux documents locaux d'urbanisme mais le projet de loi « Grenelle 2 » prévoit de réduire leur portée normative : les options des nouvelles directive territoriale d'aménagement et de développement durable ne seraient plus directement opposables, elles ne le seraient que par le truchement de projets d'intérêt général adressés par le préfet aux collectivités locales.