

Le droit de l'urbanisme en Roumanie

MIRCEA DUTU

Professeur à l'université écologique de Bucarest

Avocat au barreau de Bucarest

SOMMAIRE

I. – QUESTIONS GÉNÉRALES

1. Une législation « carrefour »
2. Une législation en transition
3. Le concept majeur de « l'aménagement du territoire et de l'urbanisme »
4. Le droit de propriété et les restrictions d'urbanisme
5. Les structures institutionnelles. Le contrôle public
6. Le rôle du droit de l'environnement dans la « construction » du droit de l'urbanisme

II. – LA PLANIFICATION

1. Le plan urbanistique général (PUG)
2. Le plan urbanistique zonal (PUZ)
3. Le plan urbanistique de détail (PUD)
4. Documents dérogatoires d'urbanisme
5. Quelques conclusions

III. – LES RÈGLEMENTS D'URBANISME

1. Le règlement général d'urbanisme

IV. – LE CERTIFICAT D'URBANISME ET L'AUTORISATION DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION

1. Le certificat d'urbanisme
2. L'autorisation de construire et l'autorisation de démolir des travaux de construction

V. – LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

VI. – DÉMOCRATIE ET URBANISME

VII. – LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME

VIII. – CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Le contexte intérieur et extérieur dans lequel s'affirment la problématique et les règles en la matière imprime toute une série de particularités au processus de formation et de développement du droit de l'urbanisme en Roumanie.

Dans un pays où le poids de la population rurale est presque aussi important que celui de la population urbaine ⁽¹⁾, connaissant une longue transition politique et économique et qui a adhéré à l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007, l'urbanisme et ses exigences ne constituent pas une préoccupation majeure, en dépit des dimensions des besoins.

Cette situation s'explique d'abord par une raison historique. En effet, par rapport à l'ouest de l'Europe, la Roumanie a connu en ce qui concerne le développement urbain un important retard, auquel s'est ajouté après la dernière grande guerre celui découlant d'une hypercentralisation administrative et d'une planification excessive de l'aménagement du territoire et de l'espace urbain qui poursuivaient l'ambition (jamais réalisée) de récupérer ce décalage et de moderniser à marche forcée. Une série de règles juridiques et de normes techniques et administratives ont été adoptées sans qu'il y ait cependant un véritable droit de l'urbanisme. Une situation paradoxale, de « systématisation » forcée des localités et d'« urbanisation » des villages qui ignoraient les règles de l'État de droit et ses conséquences, a retardé encore davantage le processus de cristallisation d'une véritable branche du droit de l'urbanisme et l'affirmation de sa spécificité ⁽²⁾.

Dans ces conditions, seul le passage à la démocratie et à l'économie de marché, après décembre 1989, ont créé les prémisses de l'élaboration et de l'adoption d'une véritable législation de l'urbanisme ainsi que de la cristallisation d'une pratique administrative, en même temps que la formulation et l'affirmation de concepts techniques et opérationnels spécifiques.

Après l'abrogation de la législation antérieure, considérée incompatible avec les nouvelles réalités économiques et sociales, les premières institutions spécifiques visant à suppléer « le vide » ainsi produit avec des réglementations nouvelles, rapidement adoptées, ont été créées, et peu à peu le processus de construction d'une nouvelle législation s'est mis en marche.

Le déroulement de ce processus a été profondément marqué par l'impact de l'ouverture internationale de la Roumanie du fait de l'adhésion au Conseil de l'Europe (1993), et surtout à l'Union européenne (2007).

(1) Le 1^{er} juillet 2005, selon l'annuaire statistique 2006, il y avait en Roumanie 45,1 % de population rurale et 54,9 % urbaine.

(2) Ce programme gigantesque de « modernisation radicale » qui a sacrifié plusieurs monuments historiques, en particulier des églises, a engendré une vague de protestations au plan national et international. Des associations de soutien des villages roumains ont été créées dans des pays comme la France, les Pays-Bas, la Belgique, etc.

Après avoir ainsi traversé plusieurs étapes, la législation roumaine de l'urbanisme est devenue un corpus juridique relativement diversifié, dominé par certains principes, qui a déjà engendré une jurisprudence et sur la base de laquelle une doctrine est en cours de formation. La systématisation de la matière s'est concrétisée dans une loi-cadre, mais il existe cependant une préoccupation d'élaboration et d'adoption d'un code propre⁽³⁾.

I. – QUESTIONS GÉNÉRALES

Après 1989, dans un contexte d'évolutions législatives, ont été régulées d'abord les questions du *fonds foncier* et des constructions (1991), et seulement une décennie plus tard a été adoptée une loi-cadre concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme⁽⁴⁾. Cependant, jusqu'à ce moment, des règles concernant l'emplacement et le fonctionnement de la construction ont été intégrées dans la législation foncière et des constructions, et les normes techniques et juridiques d'élaboration des plans d'aménagement du territoire, les plans d'urbanisme et les règlements locaux d'urbanisme, ainsi que les règles d'occupation des sols et d'emplacement des constructions et les aménagements qui en découlent ont été établies dans le règlement général d'urbanisme (1996)⁽⁵⁾.

La législation concernant l'aménagement du territoire a connu un développement spécifique⁽⁶⁾.

(3) On peut constater un processus général de transformation interne des localités plus grandes et un autre d'extension de la majorité des localités. La redistribution de la population a déterminé l'apparition de logements sur des territoires libres de construction comme les terres agricoles, forestières ou les zones vertes, le plus souvent en violation de la loi. Des transformations fonctionnelles dans l'espace urbain, déterminées par l'implantation des constructions commerciales, des bureaux et des logements collectifs plus confortables se produisent. S'y ajoutent la reconversion des zones industrielles et des fabriques isolées, la régénération du tissu urbain, l'apparition de grands centres commerciaux, la restauration des zones historiques, la mise en place du réseau de communications, etc.

(4) La loi du fonds foncier n° 18 du 19 février 1991 qui visait initialement la reconstitution du droit de propriété des anciens propriétaires ou leurs héritiers, abusivement dépouillés par le régime communiste, sur les terres agricoles, contenait également des règles concernant la classification des terres selon leur destination, l'emplacement des constructions, l'organisation et l'aménagement des terres agricoles. La loi n° 50 du 29 juillet 1991 concernant l'exécution des constructions et certaines mesures pour la construction de logements a été suivie par une série de règles sous-jacentes : la loi n° 10 du 18 janvier 1995 sur la qualité des constructions et la loi n° 350 du 6 juillet 2001 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

(5) Approuvé par l'arrêté du gouvernement n° 525 du 27 juin 1996.

(6) La loi n° 171/1997 concernant l'approbation du plan d'aménagement du territoire national : II^e section « L'eau » ; la loi n° 5/2000 concernant l'approbation du plan de l'aménagement du territoire national : III^e section « Zones protégées » ; la loi n° 351/2001 concernant l'approbation du plan de l'aménagement du territoire : IV^e section « Le réseau des localités » ; la loi n° 575/2001 concernant l'approbation du plan de l'aménagement du territoire national : V^e section « Les zones de risque natu-

1. Une législation « carrefour »

La législation roumaine de l'urbanisme a été établie, majoritairement, par l'assemblage plus ou moins satisfaisant de fragments provenant des lois-cadres concernant en priorité des domaines connexes, ce qui influence son degré de cohérence interne.

Ainsi, les terrains, en tant que biens spécifiques du droit privé, quels que soient leur destination, le titre de propriété ou le domaine public ou privé auquel ils appartiennent, constituent le fonds foncier de la Roumanie, concept technique et juridique complexe, à caractère global.

Des cinq catégories de terrain, établies en fonction de leur destination, les terrains *intra muros* sont afférents aux localités urbaines et rurales, où les constructions, ainsi que d'autres aménagements des localités y compris les terrains agricoles et forestiers sont placées.

À cet égard, la loi du fonds foncier n° 18/1991 établit certaines règles domaniales spéciales concernant l'emplacement des constructions comme : l'emplacement de toute construction dans la zone *intra muros* de la localité, non sans certaines exceptions (celles qui par nature peuvent provoquer la pollution de l'environnement ou affecter la santé publique) ou les conditions de leur réalisation, à titre exceptionnel, *extra muros*.

La législation sur la construction (loi n° 50/1991 concernant l'autorisation de l'exécution des travaux de construction) s'entrecroise avec l'urbanisme en établissant le régime de l'autorisation de construire. Elle permet aussi d'assurer le respect des mesures se référant à l'emplacement des constructions et est délivrée sur la base et dans le respect des dispositions de documentations d'urbanisme et du certificat d'urbanisme spécifique.

Enfin, la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (surtout la loi n° 350/2001 concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme) met en évidence des spécificités ; selon cette loi le concept fondamental est celui de territoire. Il peut être administratif, *intra muros*, *extra muros*, métropolitain, périurbain, etc.

Les particularités du droit de l'urbanisme découlent précisément de ce croisement de régimes juridiques qui se superposent en ce qui concerne le sol ; en tant que terrain *intra muros* celui-ci est soumis au régime de domanialité d'emplacement des constructions ; en tant que terrain constructible il est soumis aux mesures d'emplacement des constructions en interdépendance avec les mesures qui se réfèrent à leur projection, à leur exécution et à leur fonctionnement ; en tant qu'espace nécessaire au développement durable, partie de la richesse nationale dont jouissent tous les citoyens du

pays, le territoire de la Roumanie est l'objet de la gestion spatiale réalisée au moyen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Toutes ces règles, qui proviennent de différentes lois, s'entrecroisent en poursuivant le même objectif : situer la construction dans son environnement.

2. Une législation en transition

Ces évolutions ont engendré une situation complexe, transitoire, entachée de certaines confusions au niveau des concepts et des notions, caractérisée, d'une part, par des limites peu claires des sphères d'action de la législation de la construction, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et, d'autre part, par la persistance d'un puissant contrôle public préventif dans la mise en œuvre de leurs dispositions.

Une des déficiences majeures du processus de mise en œuvre des dispositions de la législation de l'urbanisme tient aux retards (qui dans certains cas se comptent en années) du pouvoir réglementaire qui néglige ou même ignore l'obligation, expressément établie par la loi, d'organiser son application en édictant des normes réglementaires (décisions du gouvernement, ordres ministériels, normes méthodologiques et techniques indispensables pour la mise en œuvre des dispositions légales). On aboutit par conséquent à des situations de « blocage » des dispositions législatives importantes. Cette « pratique » est manifestement contraire aux exigences de l'état de droit, mais les instruments efficaces manquent pour la corriger⁽⁷⁾.

De telles situations peuvent s'expliquer par la crainte de l'administration en cause qui doute de sa capacité de mettre en œuvre les mesures prévues. Il arrive en effet que, sujette à diverses pressions (transposition de l'acquis communautaire, média et opinion publique critiques), la loi fixe des objectifs qui ne tiennent pas compte des réalités.

Adoptée seulement en 2001, la loi-cadre concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme a établi les notions et les concepts les plus récents

(7) Par exemple la loi n° 350/2001 concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme prévoit dans son article 61 que « l'information et la consultation de la population ont lieu de manière différente, selon l'ampleur et l'importance de la documentation d'aménagement du territoire ou d'urbanisme conformément aux procédures établies par le ministère des travaux publics, des transports et du logement ». Mais, fin 2007, l'ordre ministériel qui devait régir la procédure du déroulement de l'enquête publique se laisse toujours attendre.

Dans un autre cas, bien que la loi prévoyait que dans un délai de soixante jours après son entrée en vigueur l'autorité publique centrale en charge de l'aménagement du territoire devait émettre les normes techniques d'élaboration du registre national des espaces verts et des registres locaux similaires, cette obligation n'a pas été respectée, ce qui a empêché l'application des mesures d'administration et de protection prévues par la loi n° 24 du 15 janvier 2007 concernant les règlements et l'administration des espaces verts urbains.

en la matière. Ils sont présents dans les textes mais, étant donné que leur rédaction a été l'œuvre d'architectes (urbanistes), leur « juridicité », et par conséquent leur efficacité, est relative ⁽⁸⁾. Cependant ces règles d'urbanisme reposent sur des objectifs et des principes de « développement durable », de « développement spatial équilibré » (art. 2 [3]), de « développement spatial des localités urbaines et rurales conformément à leur potentiel et aux aspirations de leurs habitants » (art. 12) ⁽⁹⁾.

La législation de l'urbanisme assure la protection du patrimoine naturel et construit (art. 3, lettre d), la gestion responsable des ressources naturelles, la protection de l'environnement et du paysage culturel (art. 9, lettre c), l'utilisation efficiente des terrains conformément aux fonctions urbanistiques (art. 3, lettre d), la qualité du cadre construit, aménagé et planté de toutes les localités urbaines et rurales (art. 13, lettre e). Les principes expressément prévus sont : le partenariat, la transparence, la participation du public à la prise de décision, etc.

On y retrouve des objectifs et des principes du droit communautaire et du droit comparé (tout particulièrement ceux des droits nationaux européens surtout français), ce qui rend compatible la législation roumaine de l'urbanisme avec le droit de l'Europe occidentale.

Mais, pour que ces objectifs et ces principes produisent des effets, ils doivent être développés et inscrits dans des règles juridiques opérationnelles. Dès lors, si les plans d'urbanisme ou les règlements d'urbanisme ne les respectent pas, ils devront être annulés par le juge.

Il convient aussi d'établir des procédures qui assurent l'applicabilité de ces textes, comme dans le cas de l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Ainsi l'évaluation environnementale de certains plans et programmes devrait devenir obligatoire. Une voie en ce sens serait l'obligation imposée aux plans d'urbanisme de respecter une série de dispositions qui, sans relever du droit de l'urbanisme, garantissent la protection de certaines valeurs interdisciplinaires globales, tout spécialement écologiques et des droits fondamentaux, etc.

(8) Par exemple, selon l'article 49 (3) de la loi n° 350/2001, « après leur approbation, le plan général d'urbanisme, le plan zonal d'urbanisme et le plan urbanistique de détail ainsi que les règlements locaux d'urbanisme sont opposables en justice ». Ce texte n'est pas intelligible du point de vue juridique et donc il est inapplicable. Il pourrait suggérer le fait que, après leur élaboration et leur approbation, ces documents d'urbanisme sont obligatoires et qu'il revient à la justice de faire respecter leurs prévisions.

(9) La loi-cadre reprend les termes du rapport Brudtland et définit le développement durable comme « la satisfaction des besoins du présent sans compromettre le droit des générations futures à l'existence et au développement. ». Le concept stratégique de développement spatial de la Roumanie est fondé sur un système d'indicateurs servant de base pour la prise des décisions et de méthodologie de hiérarchisation des projets. Le concept de développement économique et social équilibré des régions et des zones vise à assurer le respect de leur spécificité (art. 9, lettre a) et l'établissement des directions de développement spatial des localités urbaines et rurales conformément à leur potentiel et aux aspirations de leurs habitants (art. 12).

Cependant, dans la loi, les prévisions des plans d'urbanisme ne comportent pas de telles obligations. Ainsi les dispositions de la loi n° 350/2001 (art. 46 et 48 et les réglementations sous-jacentes concernant les plans d'urbanisme général [PUG], les plans urbanistiques zonaux [PUZ] et les plans urbanistiques de détail [PUD] ne se réfèrent que partiellement, dans leur contenu et leur méthode d'élaboration, aux objectifs du développement durable, et dans une certaine mesure à ceux de la protection de l'environnement.

En l'absence de règles concrètes suffisantes de transposition des objectifs généraux et des principes, cette situation rend plus difficile, sinon impossible, leur prise en considération par le juge.

Une disposition particulière de la législation roumaine d'urbanisme exige que la gestion spatiale du territoire assure tant aux particuliers qu'aux collectivités locales « le droit à une utilisation équitable et la responsabilité pour une utilisation efficace du territoire ». Un nouveau droit fondamental est ainsi consacré par voie législative, mais non encore contitutionnalisé. Mais il faut se référer ici à la jurisprudence de la CEDH, et même à certaines évolutions des droits prévus par la constitution de 1991. Ce serait le reflet du principe présent dans le premier article de la loi n° 350/2001 : « le territoire de la Roumanie constitue l'espace nécessaire au processus de développement durable et fait partie de la richesse nationale qui profite à tous les citoyens du pays ».

Les titulaires de ce droit sont respectivement les « individus » (concept plus large que celui de citoyen, qui est plus proche de celui d'« habitant », spécifique au droit de l'urbanisme) et « collectivités ». Ces dernières bénéficient, dans le droit roumain, d'une reconnaissance de la qualité de sujet de droit, indépendant par rapport aux autorités administratives qui représentent, même si ce n'est que partiellement pour l'instant, ces collectivités.

En même temps, l'association du droit avec une responsabilité corrélative exprime la spécificité de l'urbanisme, lieu de rencontre entre l'intérêt privé et public.

L'approbation des plans d'urbanisme et la délivrance des autorisations de construire relèvent de la compétence d'autorités publiques locales⁽¹⁰⁾.

(10) Il existe à présent en Roumanie environ 3000 unités administratives territoriales : environ 2600 communes (rurales), 300 villes (*municipes*), 41 départements. La capitale du pays avec statut de département est partagée en six secteurs ayant statut de ville.

3. Le concept majeur de « l'aménagement du territoire et de l'urbanisme »

Les lois roumaines qui régissent l'aménagement du territoire, l'urbanisme et les constructions sont intersectorielles, ce qui rend plus difficile l'individualisation du champ d'action et/ou de la nature des règles au regard tant du droit positif que de l'analyse théorique. Une des manifestations majeures de cette « intersectorialité » est le concept clef de « l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » qui, avant de désigner clairement et sans équivoque deux notions distinctes, configure plutôt une vision plus large de l'aménagement du territoire (des localités) tout en ayant des significations proches de celles du vocabulaire utilisé dans le traité de la CE, le droit dérivé ou les documents des institutions européennes⁽¹¹⁾.

Dans ce contexte il faut faire remarquer que la loi n° 350/2001 traite de la problématique de « l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », même en ce qui concerne les définitions, d'une façon qu'on pourrait appeler « combinée ». En effet, les deux notions – aménagement du territoire et urbanisme – visent le même but : la gestion spatiale du territoire du pays, et ont la même nature. Ce sont des activités complexes d'intérêt général qui contribuent au développement spatial équilibré, à la protection du patrimoine naturel et construit, à l'amélioration des conditions de vie des localités urbaines et rurales, ainsi qu'à assurer la cohésion territoriale au niveau régional, national et européen (al. 1-3 de l'article 2 de la loi n° 350/2001).

Comme instruments de planification on utilise, d'une part, les documents d'aménagement du territoire (les plans d'aménagement) et, d'autre part, les documents d'urbanisme (les plans d'urbanisme et les règlements qui en découlent), la différence entre eux étant que les premiers contiennent des prévisions à caractère directeur et les secondes des règles opérationnelles⁽¹²⁾.

Cette dualité permanente découle du fait que le règlement général d'urbanisme (RGU) demeure à la base de l'élaboration tant des plans d'amé-

(11) Dans certains autres pays également, l'expression « aménagement du territoire » peut avoir des sens différents, comme en France et en Belgique. Pour les significations du concept et l'acception communautaire voir : F. Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Éd. Bruylant 2007, p. 16-17.

(12) L'article 39 (4) de la loi 350/2001 précise : « les prévisions à caractère directeur contenues dans les documents d'aménagement du territoire approuvés sont obligatoires pour toutes les autorités de l'administration publique et celles à caractère réglementaire pour toutes les personnes physiques et morales ». Cela exprime une situation *de facto* mais incorrecte *de jure*. En effet, tout acte normatif y compris ceux d'approbation des documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire (d'autant plus que, par exemple, les prévisions à caractère directeur du plan de l'aménagement du territoire national sont approuvées par la loi), contient des dispositions opposables *erga omnes*, et cela, sans distinction. L'erreur de rédaction peut être imputée à la formation urbanistique des initiateurs du projet de cette loi et au peu d'attention accordée aux exigences d'ordre juridique.

nagement du territoire que des plans d'urbanisme et des règlements locaux d'urbanisme. Cette interdépendance résulte également des caractères conférés par la loi à l'urbanisme en tant qu'activité opérationnelle (dans le sens qu'elle détaille et délimite sur le terrain les prévisions des plans d'aménagement du territoire), intégrative (en synthétisant les politiques sectorielles concernant la gestion du territoire) et normative (en précisant les modalités d'utilisation des sols et en définissant les destinations et les gabarits des bâtiments y compris les infrastructures, les aménagements, les plantations). De même, le législateur roumain utilise la notion générique de « localité » (urbaine ou rurale) et celle de « réseau de localités » (comprise comme « la totalité des localités d'un territoire national, départemental, zonal, dont l'existence et le développement sont caractérisés par un ensemble de relations multiples : économique, démographique, politique et administrative) ce qu'accentue l'entrecroisement des deux domaines (d'aménagement et d'urbanisme).

Une telle perception élargie de l'aménagement du territoire qui conçoit l'organisation du territoire et ses diverses utilisations d'une manière qui vise à diminuer les inconvénients résultant des possibles utilisations contiguës et incompatibles est proche de celle européenne (communautaire).

Ainsi, le deuxième paragraphe de l'article 175 du Traité CE utilise dans sa version anglaise, l'expression *town and country planning*, ce qui correspond en roumain à l'aménagement du territoire et l'urbanisme. La législation anglaise en la matière se fonde sur le *Town and Country Planning Act* et, dans le projet de directive concernant le cadre pour la protection des sols, on parle de *regional and urban spatial planning*, ce qui correspond au concept roumain d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Dans cette optique, les dispositions de l'article 175 du TCE qui vise l'aménagement du territoire se réfèrent aux notions conjointes d'aménagement du territoire et d'urbanisme du droit roumain. En revanche, le même terme utilisé dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale de l'article 158 du TCE, on retrouve une compétence plus proche de celle d'aménagement du territoire *stricto sensu*.

4. Le droit de propriété et les restrictions d'urbanisme

Si, avant 1989, la propriété publique (de l'État) dominait de manière absolue, le problème de l'indemnisation des restrictions d'urbanisme ne se posait point, le développement et la généralisation de la propriété privée des dernières années ont imposé de reconsidérer la question.

À cet égard, la constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991 (révisée en 2003) énonce avec valeur de principe que « le droit de propriété oblige à respecter les charges concernant la protection de l'environnement

et le bon voisinage ainsi que les autres charges qui selon la loi ou la coutume incombent au propriétaire » (al. 7, art. 44)⁽¹³⁾.

En l'absence de règles nationales sous-jacentes, la ratification par la Roumanie de la Convention européenne des droits et des libertés fondamentaux (1994) et l'acceptation de la jurisprudence de la CEDH complètent et rendent opérationnelles, dans une certaine mesure, les dispositions constitutionnelles⁽¹⁴⁾.

Cependant, le législateur n'est pas intervenu pour déterminer les critères d'évaluation et les procédures applicables à l'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Cela d'autant plus qu'en Roumanie existe la règle de la non-indemnisation de l'effet des règles d'urbanisme et l'exception étant de stricte interprétation doit être prévue et réglementée expressément⁽¹⁵⁾.

(13) Par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité on a soulevé devant la Cour constitutionnelle la question de savoir si l'obligation légale du titulaire du droit de propriété d'obtenir une autorisation pour exécuter des travaux de construction sur sa propriété ne viole pas les dispositions constitutionnelles concernant la garantie et la protection du droit de propriété. La Cour a décidé d'abord qu'en principe, « la loi peut établir certaines limites ou restrictions soit du droit de propriété, soit de certains attributs de ce droit afin de défendre des intérêts sociaux et économiques généraux ou des droits d'autres personnes, sans pour autant annihiler complètement le droit de propriété » (décision n° 19 du 8 avril 1992). Les dispositions de la loi n° 50/1991 concernant l'obligation du propriétaire d'obtenir une autorisation pour pouvoir exécuter des travaux de construction sur les terrains lui appartenant, sa responsabilité et les sanctions qui en découlent au cas où il ne respecte pas ces obligations relèvent de cette interprétation constitutionnelle. Dans un autre cas, la juridiction constitutionnelle a retenu que « l'obligation d'obtenir une autorisation de construction vise à prévenir les conséquences négatives engendrées par des constructions impropres » et que la violation de cette obligation, sanctionnée par le démantèlement de la construction, n'est pas contraire aux dispositions constitutionnelles (décision n° 199 du 14 avril 2005). La Cour a également décidé que « remplir cette obligation [obtenir l'autorisation de construction] vise à prévenir les conséquences des sinistres que peuvent causer les constructions impropres » (décision n° 77 du 14 mars 2002). Le régime légal de la construction n'a pas de rapport avec la protection du droit de propriété. Cependant, dans la mesure où l'acquisition du droit de propriété ne respecte pas les conditions prévues par la loi, ainsi qu'au cas où l'exercice du droit de propriété s'écarte des dispositions légales impératives, le titulaire du droit de propriété supportera les sanctions établies par la loi sans pouvoir invoquer pour se défendre le principe constitutionnel de la protection de ce droit. On constate également que les dispositions critiquées, non seulement ne contreviennent pas au texte constitutionnel de l'article 44 (7) concernant les charges du titulaire du droit de propriété mais sont, en fait, une expression de celui-ci. L'obligation d'obtenir l'autorisation de construire et la responsabilité de ceux qui ne respectent pas cette obligation protègent les droits et les libertés des autres personnes. Par conséquent, la Cour retient que l'activité de construction ou de démantèlement des constructions de toute nature doit se soumettre aux rigueurs de la loi et que tout régime différencié d'autorisation, selon le type de propriété, serait injustifié (décision n° 409 du 14 juillet 2005).

(14) Dans l'affaire « Ruxandra Trading SRL versus Roumanie » du 12 juillet 2007, la CEDH, après avoir rappelé que les États bénéficient d'une large marge d'appréciation au regard de leur politique d'urbanisme, précise : « malgré cela, dans cette affaire, aucune modification des plans d'urbanisme n'a eu lieu et ce motif n'a jamais été invoqué par les autorités administratives devant les juridictions nationales pour justifier la non-exécution de la décision. Même en supposant qu'un tel motif pourrait justifier la non-exécution, la Cour constate que les autorités n'ont proposé aucune mesure compensatoire à la société demanderesse afin que le juste équilibre exigé par l'article 1 du Protocole n° 1 ne soit pas rompu ».

(15) Le problème devient flagrant dans la mesure où certaines dispositions imposent des restrictions

En même temps, conformément à la constitution, les limites de la propriété privée ne peuvent être établies que par la loi et concernent les charges (protection de l'environnement, voisinage, intérêt public, notamment fiscal) qui grèvent la propriété. Le dédommagement est obligatoire du point de vue constitutionnel dans la seule hypothèse de l'expropriation ou de l'utilisation du sous-sol d'une propriété. Mais le régime de la propriété est institué seulement par la loi et l'exercice d'un droit fondamental ne peut être limité que par la même voie, tout en respectant le principe de proportionnalité. Il convient de faire remarquer que la législation actuelle d'urbanisme ne contient pas de notion adéquate des servitudes d'urbanisme et emprunte la définition des servitudes d'utilité publique au code civil, dont le libellé est inadapté du point de vue juridique, notamment au regard du contexte historique de la matière et de ses objectifs⁽¹⁶⁾.

Il conviendrait donc de diversifier les instruments juridiques et d'assurer au propriétaire la possibilité d'agir, au moyen d'un droit de délaissement par exemple, qui lui permette de mettre en demeure l'autorité publique de procéder à l'acquisition de son bien dans un certain délai.

5. Les structures institutionnelles. Le contrôle public

Les activités d'aménagement du territoire et d'urbanisme au niveau national sont coordonnées par le gouvernement qui établit les programmes prioritaires, les lignes directrices et les politiques sectorielles (art. 17 de la loi n° 350/2001). Le ministère responsable de cette activité est « l'organe spécialisé du gouvernement » dans ce domaine. Il élabore le concept stratégique de développement spatial de la Roumanie, le plan d'aménagement du territoire national, le règlement général d'urbanisme, et coordonne au

d'urbanisme substantielles au droit de propriété. Celles-ci peuvent aller jusqu'à la non-constructibilité, ce qui, du point de vue des droits de l'homme, exigerait le dédommagement du propriétaire. Par exemple, l'article 16 du règlement général d'urbanisme (RGU) interdit l'autorisation des constructions sur des terrains réservés, dans les plans d'aménagement du territoire, à la réalisation des travaux d'utilité publique, sans établir toutefois un délai limite d'exercice de cette option et sans prévoir de dédommagement pour le propriétaire et de négociation à cet effet, à l'exception notable de l'expropriation pour cause d'utilité publique, régie par une loi spéciale. Cependant, il n'y a pas à ce jour de jurisprudence en la matière qui puisse éclaircir la question.

(16) La doctrine a déjà fait remarquer que les servitudes d'urbanisme sont plutôt des restrictions d'ordre administratif au droit de propriété, prévues pour satisfaire les exigences d'un intérêt général, celui de l'aménagement urbain.

La loi n° 350/2001 utilise l'expression « servitude d'utilité publique » et la définit dans l'acception classique de la servitude de droit civil, « charge qui grève un bien immeuble au profit et à l'usage d'un autre immeuble appartenant à un autre propriétaire » et, continuant le même défaut d'approche juridique, précise « la mesure de protection des biens immeubles publics n'est opposable aux demandes d'autorisation que si elle est prévue dans les documents d'urbanisme approuvés (ayant comme conséquence une limitation administrative du droit de propriété) ».

niveau national l'activité d'aménagement du territoire et d'urbanisme en exerçant le contrôle de l'État sur l'application des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Au niveau du département, l'activité d'aménagement du territoire et d'urbanisme est coordonnée par le conseil départemental qui établit les orientations générales concernant l'organisation et le développement urbanistique des localités sur la base des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme et assure la reprise des prévisions contenues dans les plans d'aménagement du territoire national, régional et zonal dans les documents correspondants pour les territoires administratifs des localités du département (art. 22).

Le rôle concret et décisif en la matière appartient au conseil local qui coordonne et répond de toute l'activité d'urbanisme sur le territoire de l'unité administrative territoriale et assure le respect des prévisions contenues dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour la réalisation du programme de développement urbanistique des localités qui font partie de la commune ou de la ville (art. 25). Le conseil local coopère à cet effet avec le conseil départemental. En outre, lors de l'élaboration du programme de développement urbanistique des localités, il s'établit un partenariat avec d'autres institutions, sociétés privées et organisations non gouvernementales qui œuvrent au plan national, départemental ou local. La « technicité » de la matière exige une certaine spécialisation de l'action administrative. Il existe, par conséquent, dans le cadre de l'appareil du conseil départemental, municipal ou de la ville, des structures spécialisées dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dirigées par l'architecte en chef (du département, de la *municipe*, de la ville) qui doit avoir également une formation et des compétences administratives.

Dans le but d'améliorer la qualité de la décision concernant le développement spatial durable, il existe également une commission technique d'aménagement du territoire et d'urbanisme coordonnée par le président du conseil départemental ou le maire de la *municipe* ou de la ville. C'est un organe consultatif qui a des attributions d'avis, d'expertise technique et d'avis consultatifs. Ses avis sont soumis « à la délibération et à l'approbation du conseil départemental ou local, selon le cas ».

Dans ce contexte, il faut relever le droit d'intervention hiérarchique de l'administration, en vue de l'adoption et/ou de la modification d'un document d'urbanisme lorsqu'il est justifié par un intérêt public. Ainsi le ministre responsable « peut demander aux autorités publiques locales d'élaborer ou de modifier un document d'urbanisme ou d'aménagement du territoire dans le but d'approfondir, de détailler ou d'appliquer des prévisions contenues dans les programmes stratégiques sectoriels du gouverne-

ment et pour respecter les intérêts généraux de l'État » (art. 20 de la loi n° 350/ 2001).

À son tour, le conseil départemental peut demander aux conseils locaux d'élaborer ou d'actualiser des documents d'aménagement du territoire ou d'urbanisme dans le but d'assurer l'application de certaines prévisions des programmes de développement du département. Cette demande est transmise au Conseil local avec l'exposé des motifs qui ont déterminé la décision du conseil départemental et en précisant le délai requis pour l'élaboration ou la modification de ces documents (art. 23).

Bien que le texte de l'article 20 n'exige pas de motiver la demande, comme on le fait dans le cas prévu par l'article 23, nous considérons que conformément au principe constitutionnel de l'autonomie et de la décentralisation administratives, dans ce cas aussi une telle mesure s'impose. Il en va de même, dans les deux cas, et pour faciliter le contrôle juridictionnel de légalité.

6. Le rôle du droit de l'environnement dans la « construction » du droit de l'urbanisme

Le processus d'affirmation du droit de l'urbanisme en Roumanie a été marqué pendant les dernières décennies par le développement de la législation de l'environnement, et cela de manière décisive, dans le contexte de la ratification de certaines conventions internationales en la matière et surtout de la préparation de l'adhésion à l'UE. Cette adhésion et la continuation du processus d'intégration ont déterminé l'entière prise de responsabilité à l'égard de l'objectif stipulé dans l'article 2 du Traité notamment « de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste tout en respectant l'environnement, d'assurer un niveau de vie élevé de protection et d'amélioration de l'environnement ». La transposition de l'acquis communautaire sur l'environnement dans le droit interne a impliqué, en vertu du principe de l'intégration des exigences d'environnement dans les autres politiques communautaires, un développement significatif du droit de l'urbanisme. Celui-ci a emprunté aux branches de droit connexes toute une série de principes, de procédures et d'institutions juridiques qui ont contribué à la modernisation et à la démocratisation des réglementations dans le domaine de l'urbanisme. Le XIX^e titre du Traité CE sur l'environnement définit les larges compétences de la Communauté dans ce domaine, tout en les concevant d'une manière extensive. Cela ne se réduit pas à la protection de la nature et des éléments fondamentaux de l'environnement (air, eau, sol), que les politiques envi-

ronnementales classiques visent de façon prioritaire, mais vise aussi « la gestion des ressources naturelles » (par exemple, la protection des espaces agricoles, la gestion rationnelle des terres, etc.).

Conformément à cette conception intégrée, assimiler les exigences de l'acquis communautaire présuppose pour la Roumanie certaines obligations procédurales ayant trait à l'urbanisme :

- *identifier les territoires qui doivent faire l'objet d'une protection spéciale* (zones Natura 2000) en raison soit de la qualité de l'environnement, soit des actions nécessaires pour restaurer l'environnement (comme, par exemple, l'obligation d'identifier les zones d'épuration, conformément à la directive 91/271 du 21 mai 1991) ;
- *évaluer les effets des projets sur l'environnement*. Conformément à la directive 337/85 cette obligation concerne les projets publics ou privés, dans le sens d'effectuer une étude d'impact pour obtenir les autorisations d'urbanisme ou pour réaliser des opérations d'aménagement. La directive 2001/42 CE du 27 juin 2001 constitue une procédure d'évaluation de l'environnement en vue de délivrer un avis y compris pour les plans et programmes d'urbanisme ;
- *assurer la transparence*. Cela signifie accomplir l'obligation d'assurer l'accès du public aux informations concernant l'environnement et les effets des décisions en la matière et les conditions de la participation du public à la prise de décision.

À ces obligations ont été ajoutés les objectifs de qualité de l'action publique. De même, assumer le développement durable, en tant qu'objectif de principe, par les autorités de l'administration publique locale a conduit à des adaptations de la législation en ce qui concerne les procédures propres à l'urbanisme en connexion avec les procédures propres à l'environnement.

Les conventions internationales sur l'environnement, conventions qui selon la constitution roumaine font partie du droit interne, ont eu un rôle décisif dans l'affirmation du droit participatif, dans la « juridisation » du droit de l'urbanisme et dans « l'écologisation » de l'aménagement urbain.

L'influence éco-urbaniste du droit international et du droit communautaire sur le droit interne a constitué un phénomène complémentaire d'interaction qui a eu des conséquences importantes en ce qui concerne la modernisation, la démocratisation et la responsabilisation du droit de l'urbanisme ⁽¹⁷⁾.

(17) La législation d'urbanisme adopte une définition propre de « la protection de l'environnement » correspondant à son objet : « ensemble de mesures concernant le fonds naturel et construit dans les localités et leurs environs ». Voir également à cet égard : Mircea Dutu, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Roumanie*, colloque biennal de l'Aidru, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Paris, 21-22 sept. 2007, Les Cahiers du Gridaouh, à paraître 1^{er} semestre 2008.

Au niveau des règles concrètes, la connexion entre les deux branches du droit est expressément prévue dans la loi-cadre sur la protection de l'environnement (ordonnance d'urgence du gouvernement n° 195/2005) qui établit parmi les modalités d'application des principes et des éléments stratégiques la nécessité « de la corrélation de la planification de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avec les exigences de l'environnement » (art. 4, lettre c).

Parmi les principes qui doivent être appliqués de cette façon la loi énumère : l'intégration des exigences de l'environnement dans les autres politiques sectorielles, les principes de précaution dans la prise de décision, de l'action préventive, de la rétention des polluants à la source, celui du pollueur-payeur, de la conservation de la biodiversité, de l'information et de la participation du public, de l'accès à la justice dans les causes environnementales (art. 5 de l'OU n° 195/2005).

La connexion directe entre les deux domaines est assurée par l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement.

Les plans et les programmes qui peuvent avoir des effets significatifs sur l'environnement sont soumis, pour approbation et avis d'environnement – avis conforme (dont la demande et le contenu sont obligatoires) –, qui doit confirmer l'intégration des aspects concernant la protection de l'environnement.

Cette procédure est particulière (établie par la décision du gouvernement n° 1076 du 8 juillet 2004) et est comprise dans la procédure d'adoption des plans et programmes.

Selon la législation roumaine en vigueur sont soumis à évaluation d'environnement pour obtenir l'avis d'environnement les documents d'urbanisme suivants : les programmes de développement urbain des localités composant la commune ou la ville, les plans généraux d'urbanisme, les plans d'urbanisme zonal, et les plans urbanistiques de détail.

La procédure d'évaluation de l'environnement est accomplie par les autorités titulaires du plan ou du programme, en collaboration avec les autorités compétentes pour la protection de l'environnement, après consultation des autorités publiques centrales ou locales de santé et celles concernées par les effets de la mise en œuvre des plans et programmes en question ainsi que du public. L'avis d'environnement n'est délivré qu'après l'accomplissement de cette procédure. Cet avis est délivré par les agences régionales de protection de l'environnement pour les plans et programmes départementaux et locaux et par l'autorité publique centrale pour la protection de l'environnement (le ministère de l'environnement et de la gestion des eaux) pour les plans et les programmes régionaux et nationaux ⁽¹⁸⁾.

(18) Le cas Rosia Montana constitue une bonne illustration de la corrélation entre les documents d'urbanisme et ceux d'environnement (il s'agit de la plus grande exploitation aurifère d'Europe utilisant la

II. – LA PLANIFICATION

La loi n° 350/2001 fait une distinction entre les documents d'aménagement du territoire, qui contiennent des propositions à caractère directeur, et ceux d'urbanisme, qui contiennent des réglementations opérationnelles, consignées dans les plans d'urbanisme : le règlement général d'urbanisme et les règlements locaux d'urbanisme ⁽¹⁹⁾.

Les documents d'urbanisme concernent les localités urbaines et rurales et régissent l'utilisation du sol et les conditions de son occupation par des constructions. Ils transposent au niveau des localités les orientations définies par les plans d'aménagement du territoire national, zonal et départemental. La loi prévoit expressément que les documents d'urbanisme établissent des règles qui s'appliquent directement aux localités et à leurs parties composantes, jusqu'au niveau des parcelles cadastrales.

Le caractère technique des plans et des règlements, le besoin d'assurer certaines exigences minimales de qualité et d'inter-opérabilité, l'absence d'expérience en la matière et/ou le nombre relativement réduit de spécialistes dans ce domaine ont déterminé l'adoption par les autorités de « réglementations techniques » sous la forme des guides méthodologiques pour les principaux documents d'urbanisme ⁽²⁰⁾. Sont considérés actuellement

cyanuration). L'annulation du certificat d'urbanisme par le juge a déterminé le ministère de l'environnement à suspendre, le 13 septembre 2007, pour une période illimitée, la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement et celle de la délivrance de l'accord d'environnement. Deux ONG avaient contesté en justice le certificat d'urbanisme en invoquant trois raisons : a) l'absence de la liste complète des aires protégées du patrimoine naturel et historique ; b) l'investisseur ne spécifie pas toutes les opérations industrielles pour lesquelles il demande l'autorisation d'environnement ; c) la violation du principe de l'autonomie locale par l'imposition de l'élaboration et l'approbation d'un seul plan urbanistique zonal, valable pour les quatre localités directement affectées par la zone industrielle prévue. Si le dernier motif n'est pas fondé, les deux autres ont suffi au tribunal pour décider l'annulation du document d'urbanisme en question.

(19) Peu à peu, mais surtout pendant la dernière décennie, les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont devenus plus exacts, plus nuancés et plus adaptés au but poursuivi. Leurs objectifs ont commencé à être corrélés avec ceux de la protection de l'environnement et de la protection du patrimoine culturel et historique. Cependant, il faut convenir qu'en général les documents d'urbanisme sont de qualité douteuse, surtout ceux qui visent les unités administratives territoriales de petites dimensions. Il existe également une pratique condamnable : l'utilisation abusive des documents de type PUZ pour modifier les prévisions des PUG approuvés. Il faut mentionner aussi la définition techniciste consignée dans l'annexe 2 de la loi n° 350/2001 qui précise que les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme sont « un ensemble de documents écrits et dessinés, concernant un territoire déterminé, aux moyens desquels on analyse la situation et on établit les objets, les actions et les mesures d'aménagement du territoire et de développement urbanistique des localités pour une période déterminée ».

(20) Ont été adoptés de cette façon : le *Guide de la méthodologie d'élaboration et le contenu cadre du plan d'urbanisme général* (ordre du ministre des travaux publics et de l'aménagement du territoire n° 13/N du 10 mars 1999) ; le *Guide de la méthodologie d'élaboration et le contenu cadre du plan urbanistique zonal* (ordre du ministre n° 176/N du 16 août 2000) ; le *Guide de la méthodologie d'élaboration et le contenu cadre du plan urbanistique de détail* (ordre du ministre n° 37/N du 8 juin 2000) ;

comme documents d'urbanisme : a) le plan d'urbanisme général (PUG) et le règlement local annexé ; b) le plan urbanistique zonal (PUZ) et son règlement ; c) le plan urbanistique de détail (PUD).

1. Le plan urbanistique général (PUG)

Le plan urbanistique général (PUG) a d'une part un caractère directeur (qui caractérise les documents d'aménagement du territoire) et d'autre part de réglementation opérationnelle (qui caractérise les documents d'urbanisme). Il a, par conséquent, un rôle intermédiaire, de reprise directe et de transposition au niveau des autres plans d'urbanisme des objectifs des plans d'aménagement du territoire national, zonal et départemental.

Chaque localité doit établir un tel plan et doit aussi l'actualiser au terme de cinq à dix ans. Il constitue « la base légale » pour la réalisation des programmes et des actions de développement urbanistique local.

Le PUG contient des réglementations à court, moyen et long terme au niveau de l'intégralité de l'unité administrative territoriale de base. À court terme il s'agit d'établir et délimiter le territoire *intra muros* par rapport au territoire administratif de la localité, d'établir le mode d'utilisation des sols *intra muros* et le zonage fonctionnel corrélé à l'organisation du réseau de la circulation, de délimiter les zones protégées et de protection des monuments historiques et des sites archéologiques repérés, de préciser les conditions d'emplacement des volumes construits, aménagés et plantés et de leur conformité aux règlements.

À moyen et long terme les prévisions du PUG visent des aspects comme : l'évolution future de la localité, les directions de développement fonctionnel, les tracés des corridors de circulation prévus dans le plan d'aménagement du territoire national, zonal et départemental, les zones de risques naturels délimitées et déclarées, etc.

2. Le plan urbanistique zonal (PUZ)

Le plan urbanistique zonal (PUZ) a un caractère de réglementation spécifique, détaille et assure la corrélation du développement urbanistique complexe avec les prévisions du PUG d'une zone délimitée du territoire de la localité.

Il contient des réglementations qui concernent la zone de l'organisation du réseau routier, de l'organisation architecturale et urbanistique selon les caractéristiques de la structure urbaine, le mode d'utilisation des sols, de développement de l'infrastructure édilitaire, etc.

La désignation des zones pour lesquelles on établit des plans urbanistiques zonaux obligatoires est faite en général dans le PUG. De toute façon l'élaboration du PUZ est obligatoire pour les zones centrales des localités, les zones protégées et de protection des monuments et des complexes de loisirs et d'agrément, des parcs industriels et des parcellisations. Implicitement la loi fait la distinction entre les PUZ obligatoires et facultatifs. Ces derniers peuvent être considérés comme les outils d'un urbanisme dérogatoire car ils dérogent aux prévisions du PUG (art. 32 de la loi n° 350/2001) ainsi que de certaines règles du RGU qui visent l'emplacement des constructions et leur alignement (art. 23 [3]) ou bien le régime de leur hauteur (art. 31).

3. Le plan urbanistique de détail (PUD)

Le plan urbanistique de détail (PUD) a exclusivement un caractère de réglementation spécifique. Il assure les conditions d'emplacement, les dimensions et la conformité légale d'un ou de plusieurs objectifs édilitaires sur une ou sur plusieurs parcelles adjacentes, sur un ou plusieurs emplacements, en corrélation avec le voisinage.

Le PUD contient des règles qui assurent l'accessibilité et les rapports entre les immeubles en tenant compte de contraintes urbanistiques concernant les volumes construits, les aménagements, les relations fonctionnelles et esthétiques avec le voisinage ainsi que la compatibilité des fonctions et la conformité des constructions, des aménagements, des plantations, etc.

Il convient de préciser que les PUD sont élaborés seulement pour la réglementation détaillée des prévisions des PUG et des PUZ et pour établir les conditions de la construction.

4. Documents dérogatoires d'urbanisme

La législation roumaine permet l'élaboration et l'adoption de documents dérogatoires d'urbanisme seulement dans certaines conditions, suivant une procédure spécifique applicable aussi à certaines composantes de ces documents.

Le but est d'obtenir des plans urbanistiques zonaux et de détail nouveaux qui, en dérogeant au régime urbanistique initial, permettent la délivrance d'une autorisation de construire dans des conditions données.

À la demande des intéressés, on peut solliciter dans le certificat d'urbanisme l'élaboration d'une autre documentation d'urbanisme qui doit justifier et démontrer la possibilité de l'intervention urbanistique qu'on souhaite. Les modifications apportées au PUG concernant le taux d'occupation du sol (POT) et les distances par rapport aux limites séparatives de la parcelle sont établies dans le PUD et celles apportées au régime de construire, l'affectation de la zone, la hauteur maximale admise, le coefficient d'occupation du sol (CUT) et le retrait par rapport à l'alignement sont établies dans le PUZ. Les nouveaux documents d'urbanisme qui comprennent l'intervention sollicitée, peuvent être approuvés seulement après une période de douze mois à partir de la date d'approbation de la documentation initiale. Cette possibilité dérogatoire a engendré un abus de documents d'urbanisme de type PUZ et PUD dans le but de modifier les PUG approuvés.

5. Quelques conclusions

Le régime actuel d'élaboration et d'adoption des documents d'urbanisme a de toute évidence un caractère transitoire, où coexistent des réminiscences de l'approche antérieure avec des éléments de la nouvelle perspective ouverte par l'intégration du pays à l'UE. Il porte évidemment l'empreinte des réalités socio-économiques actuelles.

L'insuffisance des moyens financiers et matériels de certaines autorités locales, par exemple, a conduit le législateur à permettre que l'initiative de l'élaboration des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme appartienne non seulement aux collectivités locales ou au gouvernement mais aussi aux personnes physiques ou morales qui « sont intéressées par l'aménagement du territoire et le développement des localités » (art. 50 de la loi n° 350/2001). Pour pouvoir développer certaines activités communes d'aménagement du territoire et d'urbanisme ou mettre en œuvre certains objectifs d'intérêt général et dans le but d'attirer des ressources financières supplémentaires, la loi permet également aux conseils départementaux de s'associer ou de collaborer avec des personnes physiques et morales du pays et de l'étranger. Celles-ci ont cependant utilisé le levier du financement pour imposer leurs propres intérêts au détriment des intérêts généraux de l'urbanisme. En ouvrant ainsi la porte à « un urbanisme privé » on a dénaturé ces instruments de gestion spatiale du territoire qui doivent servir « les intérêts des collectivités locales, lesquelles doivent œuvrer en concordance avec les valeurs et les aspirations de la société et les exigences de l'intégration dans l'espace européen » (art. 2 [1] de la loi n° 350/2001).

En souvenir « du contrôle public total » qui s'exerçait auparavant sur cette matière, la législation actuelle conserve et réserve un rôle important à la signature des documents d'urbanisme par les « professionnels qualifiés dans le domaine » inscrits dans le Registre des urbanistes de Roumanie, institution publique autonome. Cela rappelle la vieille conception, à présent dépassée, des documents élaborés par « les hommes de l'art » exerçant une profession libérale au service d'une autorité publique, conception qui ne correspond plus à la dimension des enjeux collectifs et aux options qui traduisent les objectifs poursuivis par les plans et les règlements d'urbanisme, œuvre d'une pluralité d'acteurs.

III. – LES RÈGLEMENTS D'URBANISME

La législation en vigueur prévoit l'existence d'un règlement général d'urbanisme (RGU) : système de normes techniques, juridiques et économiques qui se trouve à la base de l'élaboration des plans d'urbanisme, ainsi que des règlements locaux d'urbanisme pour la totalité de l'unité administrative territoriale et accompagne le PUG ou pour une partie de celui-ci qui relève du PUZ en détaillant les prévisions de ceux-ci qui se réfèrent au mode concret d'utilisation des sols ainsi qu'à l'emplacement et aux dimensions des volumes construits, des aménagements et des plantations ⁽²¹⁾.

1. Le règlement général d'urbanisme (RGU)

Conçu comme un système unitaire de normes techniques et juridiques qui se trouve à la base de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire, des plans urbanistiques et des règlements locaux d'urbanisme, le RGU établit les règles d'occupation des sols et de l'emplacement des constructions et les aménagements qui en découlent. Il a deux fonctions principales :

- d'une part, il sert de base à la délivrance des autorisations de construire ; dans l'attente de l'approbation des plans urbanistiques généraux et des règlements locaux d'urbanisme, l'exécution des constructions peut avoir lieu seulement dans les conditions établies par le RGU ;

(21) Pour une présentation plus ample du régime juridique des règlements d'urbanisme voir : Mircea Dutu, *Le droit de l'urbanisme*, 3^e éd., Bucaresti, Editura Economica 2000, p. 168-189.

- d'autre part, il sert de modèle pour les règlements locaux d'urbanisme qui détaillent certaines de ses prévisions, conformément aux conditions particulières de chaque localité et aux caractéristiques des unités territoriales en question. Il y a des prévisions directement applicables « aux constructions et aux aménagements » (art. 2), que les documents d'urbanisme doivent seulement transposer, et d'autres qui résultent de la combinaison avec le « zonage » qu'ils proposent.

Le RGU fixe donc les règles de base concernant les modalités de l'occupation du sol concernant la préservation de l'intégrité de l'environnement et la protection du patrimoine naturel et construit, la sécurité des constructions et la défense de l'intérêt public, établit les conditions de l'emplacement et de conformité des constructions (règles d'emplacement et retrait minimum obligatoire, règles sur l'équipement technique édilitaire, sur la forme et les dimensions du terrain et des constructions, l'emplacement des parkings et espaces verts, etc.).

Les fonctions du RGU et celles des documentations d'urbanisme sont étroitement corrélées. En effet, le premier énonce les prévisions se référant à l'utilisation du sol, les autres déterminent les zones à l'intérieur desquelles on applique les règles de base établies par le règlement et les complètent. Quant au contenu, on peut faire remarquer que le RGU régit principalement la construction, tant en ce qui concerne son emplacement sur un territoire donné (suivant en cela la majorité des droits européens de l'urbanisme), mais aussi d'autres aspects de la question, comme par exemple l'orientation « en fonction des points cardinaux » des différentes catégories de constructions ou de leurs compartiments.

Au regard de leur portée, les prévisions du RGU sont, en général, des prescriptions, mais elles peuvent être également de simples recommandations. Élaboré et approuvé à une époque où les documents d'urbanisme étaient assez chétifs et cinq ans avant l'adoption de la loi-cadre en la matière, n° 350/2001, le RGU devrait être revu dans le contexte de la nouvelle législation d'urbanisme afin de mieux refléter son rôle et sa place. On devrait lui conférer la valeur juridique d'une loi⁽²²⁾.

Les urbanistes ont remarqué – et la pratique a confirmé leur point de vue – qu'il faudrait éliminer certaines prévisions dépassées par rapport aux préoccupations urbanistiques actuelles (comme l'orientation des bâtiments) ou bien qui ont un degré excessif de précision qu'on ne peut pas toujours respecter (comme celles concernant le taux d'occupation des sols ou l'emplacement des édifices publics). Il conviendrait également d'élimi-

(22) On donnerait de la sorte une meilleure stabilité aux règles d'urbanisme et on établirait leur statut juridique adéquat, comme les restrictions au droit de propriété qui ne peuvent être instituées, selon la constitution, que par la loi.

ner du RGU les prévisions relevant de la compétence de la loi (comme celles qui concernent le droit de propriété ou qui régissent le droit d'information et la participation du public, etc.) et de supprimer les prévisions concernant les particularités locales (comme l'emplacement des constructions par rapport aux voies publiques) dont l'établissement devrait appartenir aux règlements locaux d'urbanisme. Une meilleure systématisation et une corrélation du RGU avec les règlements locaux d'urbanisme aboutiraient à la nécessaire délimitation des prévisions applicables sur tout le territoire national, y compris dans les localités possédant un règlement local d'urbanisme de celles où il n'y en a pas ou qui fixent les règles relevant du règlement par le moyen du zonage.

IV. – LE CERTIFICAT D'URBANISME ET L'AUTORISATION DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION

Il existe dans ce domaine, dans la législation roumaine, le certificat d'urbanisme, l'autorisation de construire et l'autorisation de démolir. Le développement graduel et séparé des règles dans le domaine de l'urbanisme et dans celui de la construction a engendré un parallélisme important. Ainsi le certificat d'urbanisme est régi à la fois par la loi n° 350/2001 concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme et la loi n° 50/1991 concernant l'autorisation de l'exécution des travaux de construction, tandis que l'autorisation de construire est soumise également à des exigences stipulées par le RGU. Une telle situation engendre des non-concordances et des contradictions entre certaines dispositions légales qui se répercutent sur la transparence et l'efficacité de la législation.

1. Le certificat d'urbanisme

Il a pour fonction principale d'informer les personnes concernées – propriétaires, titulaires des droits réels, constructeurs, administrations – sur les règles d'urbanisme applicables à un terrain déterminé et susceptibles d'affecter le droit de construire. Le certificat d'urbanisme est un acte juridique particulier, difficile à classer dans les catégories des actes administratifs classiques.

Selon la législation en vigueur il est délivré afin d'assurer l'information sur l'application des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme (art. 28 de la loi n° 350/2001).

L'article 29 (1) de cette loi précise que « Le certificat d'urbanisme constitue l'acte d'information à caractère obligatoire au moyen duquel l'administration publique départementale ou locale fait connaître le régime juridique, économique et technique des immeubles et les conditions exigées pour procéder à des investissements, des transactions immobilières ou à d'autres opérations immobilières conformément à la loi ». Cette précision porte donc sur le régime juridique, économique et technique d'un immeuble.

En dépit d'une terminologie tribulaire d'un vocabulaire techniciste, utilisée à une époque où le droit de l'urbanisme n'existait pas, le texte de la loi constate que, du point de vue juridique, l'objet du certificat d'urbanisme est d'indiquer les dispositions d'urbanisme, les limites administratives du droit de propriété, le régime fiscal et les participations qu'on applique à un terrain, ainsi que la situation des infrastructures existantes ou prévues.

En outre, même si les termes employés par la loi ne sont pas très appropriés, il résulte de ses dispositions qu'il existe deux types de certificats d'urbanisme : le premier, informatif, qu'on qualifierait de « neutre » ; l'autre, pré-opératoire. Cependant les deux types sont fondés sur des informations communes.

Le certificat d'urbanisme neutre (facultatif) possède, par excellence, un caractère informatif, sans indiquer les conditions nécessaires à la réalisation d'un projet déterminé. Il permet au demandeur de disposer d'un ensemble d'informations sur le droit de l'urbanisme et les servitudes administratives en vigueur, ainsi que les infrastructures existantes sur le terrain qui fait l'objet de la demande.

C'est le cas de la vente ou de l'achat d'un immeuble quand le certificat d'urbanisme « contient des informations concernant les conséquences urbanistiques de l'opération juridique ». Selon l'article 29 (2) de la loi n° 350/2001, sa demande est facultative.

Le certificat pré-opérationnel informe sur la règle en vigueur et a un caractère obligatoire. En dehors de son objet général d'informer sur le régime juridique, économique et technique, il prévoit « les conditions nécessaires pour la réalisation d'un investissement, d'une transaction immobilière ou toute autre opération immobilière, conformément à la loi ». Sa délivrance est obligatoire pour l'adjudication de travaux publics et pour la légalisation des actes d'aliénation, partage ou regroupement des biens immeubles (art. 29 [2] de la loi n° 350/2001). Une variante de ce cas est le certificat d'urbanisme pour l'autorisation de l'exécution des travaux de construction défini comme « le document d'information au moyen duquel [...] en conformité avec les prévisions des plans urbanistiques et des règlements d'urbanisme ou des plans d'aménagement du territoire, visés et approuvés qui portent à la connaissance du demandeur les éléments

concernant le régime juridique, économique et technique des sols et des constructions qui existent au moment de cette demande en établissant les exigences d'urbanisme à remplir selon les particularités de l'emplacement ainsi que la liste des avis et accords légaux nécessaires à l'autorisation » (art. 6 [1] de la loi n° 50/1991). La même loi, en excédant quelque peu son objet, prévoit que le certificat d'urbanisme est délivré « également pour la concession des terrains, pour l'adjudication des études des travaux publics dans la phase "d'étude de faisabilité" et pour des demandes en justice et des opérations notariales concernant la circulation des immeubles quand les opérations en question relèvent d'un partage ou d'un regroupement de parcelles, demandés dans le but des travaux de construction ou de la constitution d'une servitude de passage concernant un immeuble. Les opérations juridiques mentionnées ont lieu seulement sur la base du certificat d'urbanisme. Le manquement à ces dispositions est sanctionné avec la nullité de l'acte ».

L'article 29 [3] de la loi n° 350/2001 prévoit que le certificat est délivré à la demande de toute personne, physique ou morale, intéressée à connaître les données et les règles auxquelles est soumis un bien immeuble. La demande peut être faite par le propriétaire du terrain ou par son mandataire, mais également par toute autre personne concernée (le notaire, l'agent immobilier, l'acquéreur éventuel ou le voisin). Il n'est pas nécessaire que le demandeur soit titulaire d'un titre sur l'immeuble.

La demande doit comprendre les éléments d'identification de l'immeuble ainsi que ceux qui établissent le but de cette demande (art. 6 [4] de la loi n° 50/1991).

Les normes méthodologiques du 26 août 2005 pour l'application de la loi n° 50/1991 (approuvées par l'ordre du ministre n° 1430/2005) établissent quels sont les documents exigés pour la délivrance du certificat d'urbanisme.

Ces documents doivent être déposés à l'autorité administrative compétente pour le délivrer et les services compétents du conseil départemental ou de la mairie en vérifient le contenu.

Le certificat est rédigé sur la base de la demande et de la documentation déposée, en pleine conformité avec les prévisions des documents d'urbanisme approuvés et la situation du terrain au moment de la demande.

On y consigne les informations connues par l'autorité qui le délivre à la date de la délivrance. Elles proviennent des documents d'urbanisme et des règlements d'urbanisme concernés, visés et approuvés conformément à la loi, ou bien, en leur absence, du RGU (art. 31 des normes méthodologiques).

L'autorité qui délivre le certificat a l'obligation de mentionner dans la rubrique réservée au but de la demande les déclarations du demandeur à ce sujet. Si ce but ne correspond pas aux prévisions des documents d'urba-

nisme et d'aménagement du territoire approuvés, le certificat d'urbanisme est délivré avec la mention de l'incompatibilité qui en découle, y compris l'impossibilité de la réalisation d'un investissement.

Cette autorité a également l'obligation de tenir un registre des certificats d'urbanisme où ces derniers sont inscrits dans l'ordre de leur délivrance. Le numéro du certificat correspond à celui de l'enregistrement. L'autorité établit aussi le délai de validité du document qui doit être compris entre six et vingt-quatre mois à partir de la date de la délivrance selon :

- le but dans lequel il a été demandé ;
- la complexité de l'investissement et les caractéristiques urbanistiques de la zone où se trouve l'immeuble ;
- le maintien de la validité des prévisions des documents d'urbanisme et des plans d'aménagement du territoire, approuvé pour l'immeuble.

À la demande du titulaire du certificat d'urbanisme, présentée au moins quinze jours avant son expiration, l'autorité qui l'a délivré peut en prolonger la validité pour une période maximum douze mois. Après l'expiration de ce délai il faut délivrer un nouveau certificat d'urbanisme.

La liste des certificats d'urbanisme est publique ; elle est affichée au siège de l'autorité qui les délivre et comprend leur énumération dans l'ordre de la délivrance pendant le mois précédent. Pour chaque immeuble on mentionne l'adresse (ou l'on indique un autre moyen d'identification), le nom et le prénom du demandeur et le but pour lequel le document a été délivré.

Les documents d'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ainsi que les autres règles qui se trouvent à la base de la délivrance du certificat d'urbanisme peuvent être consultés par leurs demandeurs, conformément à un règlement approuvé par une décision du conseil départemental ou local selon le cas.

2. L'autorisation de construire et l'autorisation de démolir des travaux de construction

Selon la définition légale, l'autorisation de construire (*lato sensu*) est l'acte de l'autorité de l'administration publique locale sur la base duquel on assure l'application des mesures prévues par la loi se référant à l'emplacement, l'étude, l'exécution et le fonctionnement des constructions (art. 2 [1] de la loi n° 50/1991). Elle est délivrée sur la base et en respectant les prévisions des documents d'urbanisme. Il y a cependant des exceptions quand elle peut être délivrée sans l'existence de ces derniers.

Les autorisations de construire sont des actes de l'administration qui établissent les droits et/ou les obligations des sujets qu'ils concernent et servent aux autorités publiques en tant qu'outils de contrôle préventif de l'utilisation des sols, voire d'exercice d'un pouvoir de police suite à l'élaboration d'une autorisation préalable.

Son régime juridique nous montre qu'il s'agit d'un acte administratif délivré par les organes de l'administration publique locale qui sanctionne tant les règles d'urbanisme que celles de la qualité des constructions.

Ce mélange de deux catégories fondamentales de règles, distinctes et relativement différentes (concernant l'urbanisme et la construction), trahit un stade de début du développement des règles juridiques d'urbanisme et de cristallisation de la pratique administrative et judiciaire en la matière. Cette situation complique et rend difficile le contrôle préventif administratif et favorise des pratiques bureaucratiques.

Du point de vue du régime administratif classique, l'autorisation de construire est une autorisation simple, ponctuelle (se référant à une opération déterminée). Il s'agit d'une autorisation simple puisque son seul objectif est de contrôler l'activité régie et d'en définir les limites concrètes. En tant qu'acte administratif ponctuel pour une opération déterminée, il n'engendre pas un lien stable entre l'administration publique qui la délivre et le sujet qui la reçoit. Ses effets se concentrent sur l'activité concernée et s'épuisent une fois celle-ci terminée.

Elle est aussi une autorisation encadrée, dans le sens que l'administration publique est tenue de vérifier l'accomplissement des conditions exigées par la loi – c'est-à-dire l'observation des règles d'urbanisme et celles de la constructibilité (études, exécution, fonctionnement des constructions) – et obligée, si la réponse est positive, de délivrer l'acte administratif. Au cas où l'administration refuse de délivrer l'autorisation de construire, le juge du contentieux administratif peut l'obliger à le faire⁽²³⁾.

Son objet, qui permet à l'administration publique locale d'assurer le respect de certaines règles d'occupation et d'utilisation des sols et une série des règles techniques de construction, lui confère un statut spécifique d'acte administratif d'urbanisme.

À titre d'exemple de la première catégorie on trouve, surtout, les règles de base de l'occupation des sols, celles concernant la sécurité des constructions et la défense de l'intérêt public ou les conditions d'emplacement et

(23) La jurisprudence roumaine ne s'est pas départie de cette solution même avant la guerre. Ainsi, dans une affaire de 1935, la Cour de cassation a décidé que la juridiction, en se fondant sur les documents présentés, doit apprécier, sans tenir compte du refus de la mairie, si le demandeur remplit les exigences du règlement des constructions et alignement, et par conséquent obliger l'administration à délivrer l'autorisation de construire (Cass. III, déc. n° 603 du 27 mars 1935). Voir aussi Mircea Dutu, *Les autorisations d'urbanisme*, Bucuresti, Editura Economica 1999.

de conformité des constructions établies par le RGU, et de la seconde, les exigences et les règles concernant la qualité des constructions (études, exécution, fonctionnement conformément à la loi n° 10/1995).

En tant qu'acte administratif d'urbanisme, l'autorisation de construire possède des caractéristiques qui l'individualisent par rapport à d'autres catégories d'actes administratifs et la différencie du certificat d'urbanisme. Il s'agit de son caractère réel, universel, général, exclusif et irrévocable.

En effet, l'autorisation de construire n'est pas délivrée en prenant en considération la personne (physique ou morale) qui va en devenir le titulaire (le destinataire), mais en fonction des règles juridiques et administratives applicables au terrain concerné et au projet de construction. Le caractère réel (*in rem*) la rend transférable d'un titulaire à un autre, pendant sa période de validité. Pour opérer ce transfert, l'autorité administrative ne doit procéder à aucune autre recherche préalable, sinon en prendre acte et faire la rectification matérielle nécessaire, voire désigner le nouveau destinataire.

Le transfert prend la forme d'une décision de modification formelle de l'acte administratif initial, laquelle doit être expresse et fondée sur l'entente entre l'ancien et le nouveau titulaire de l'autorisation de construire.

Il résulte de la nature des règles d'urbanisme et des autres règles de cette matière que l'autorisation de construire doit être demandée dans toute localité où l'on procède à une construction (caractère général) et se réfère à toute personne physique ou morale concernée (caractère universel).

En vertu de sa procédure de délivrance, l'autorisation de construire réalise une coordination de toutes les autres procédures de contrôle préalable et préventif (qui prennent la forme du certificat d'urbanisme, des avis spéciaux, etc.) qui concernent un projet déterminé. Elle ne se substitue pas à celles-ci, mais permet la corrélation de diverses exigences légales.

L'autorisation de construire donne naissance à un droit de construire, de réaliser le projet approuvé dans un délai déterminé. Les opérations matérielles qui en découlent ne font qu'épuiser les significations de l'acte administratif concerné et sa mise en valeur et par conséquent sa révocation ne présente aucun intérêt et ne peut produire d'effets juridiques. Son caractère irrévocable a été confirmé par la pratique judiciaire qui a décidé, par exemple, que l'octroi de l'autorisation de démolir ne donne pas à l'autorité qui l'a délivrée la possibilité de la révoquer.

La question principale, soulevée et résolue par la jurisprudence, concernait le rapport entre le droit de propriété et le droit de construire. Il a été décidé que la validité de l'autorisation de construire dépend de la preuve formelle du droit de propriété sur le sol sur lequel la construction doit être réalisée⁽²⁴⁾ ; que l'autorisation de construire ne peut être délivrée pour un

(24) La Cour suprême de justice, section du contentieux administratif, déc. n° 77 du 8 août 1991.

terrain en litige, tant qu'on n'a pas précisément établi qui en est le propriétaire ⁽²⁵⁾ ; qu'elle ne peut pas être délivrée pour un terrain qui se trouve, à la date de la demande, en régime de copropriété, lorsque le copropriétaire s'oppose à l'édification de la construction ⁽²⁶⁾ et que, par conséquent, les travaux qui concernent les parties communes ou qui affectent l'aspect extérieur du bâtiment doivent être approuvés par tous les copropriétaires.

De surcroît, la nullité du titre de propriété détermine le caractère illégal de l'autorisation de construire ⁽²⁷⁾. Le droit d'usage sur le sol, fondé sur un contrat de location et avec l'accord du propriétaire, constitue un titre suffisant pour délivrer l'autorisation de construire ⁽²⁸⁾.

V. – LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Bien que la loi n° 350/2001 prévoie que la violation de ses dispositions détermine la responsabilité civile, contraventionnelle, disciplinaire, administrative ou pénale, selon le cas, en pratique le contentieux de l'urbanisme demeure surtout de nature contraventionnelle et administrative.

Est ainsi considéré comme une contravention et sanctionné avec amende contraventionnelle le fait de : soumettre à avis ou approbation des documents d'urbanisme incomplets ou erronés ; ignorer les attributions de contrôle sur le respect des prévisions des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, viser et approuver des documents signés par d'autres personnes que celles prévues par la loi, etc. (art. 63 [2]).

Les contraventions d'urbanisme sont constatées par les organes de contrôle de l'activité d'aménagement du territoire et d'urbanisme des conseils départementaux et locaux, par les représentants des institutions publiques de spécialité de l'autorité centrale concernée par l'avis, de l'inspection d'État des constructions.

Comme les décisions des autorités publiques en charge de l'approbation des documents d'urbanisme et du certificat d'urbanisme, les autorisations de construire sont, du point de vue juridique, des actes administratifs (normatifs ou individuels). Elles peuvent faire l'objet d'une annulation pour illégalité, selon le régime général du contentieux administratif (établi par la loi n° 554/2004). On constate qu'à ce jour, la majorité des cas de

(25) *Idem*, déc. n° 92 du 2 février 1994.

(26) *Idem*, déc. n° 361 du 27 juillet 1992.

(27) *Idem*, déc. n° 1267 du 4 juillet 1996.

(28) *Idem*, déc. n° 1218 du 18 décembre 1995.

contentieux d'urbanisme concerne les autorisations de construire et les certificats d'urbanisme.

Une sanction spécifique, la nullité absolue, est prévue par la loi dans deux cas : celui de l'approbation ou de la modification des documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme sans les avis exigés par les règles en vigueur.

VI. – DÉMOCRATIE ET URBANISME

Selon la loi, l'activité d'aménagement du territoire doit avoir un caractère démocratique « en assurant la participation de la population et de ses représentants politiques à la prise de décision » (art. 3). Cet objectif est poursuivi par l'information de la population, par la consultation de la population et par d'autres formes de participation prévues par la loi.

Pour qu'elles soient opposables, les règles d'urbanisme doivent être portées à la connaissance des destinataires afin qu'ils puissent avoir accès aux informations à tout moment et dans des conditions satisfaisantes. Cela tient aux règles élémentaires de tout État de droit.

La loi n° 350/2001 inclut l'information de la population parmi les moyens de participation de celle-ci à l'activité d'urbanisme et la définit comme l'activité qui rend publics : a) les objectifs du développement économique et social concernant l'aménagement du territoire et du développement urbanistique des localités ; b) les intentions des autorités de l'administration publique centrale et locale concernant l'élaboration de certains documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ainsi que le but de leur élaboration ; c) le contenu des documents d'urbanisme qui doivent être soumis à approbation, ainsi que les documents approuvés conformément à la loi (art. 59).

Par ailleurs, étant donné les conditions générales d'accès à l'information d'intérêt public, cet accès et les données urbanistiques peuvent faire l'objet d'une procédure spéciale.

L'information de la population a lieu « au moins par affichage à la mairie et annonce publique dans la presse ». Il existe également l'obligation d'afficher les données essentielles de l'autorisation de construire à l'endroit où se déroulent les travaux.

Un autre élément qui permet la participation de la population à l'activité d'urbanisme est la possibilité de la consulter « antérieurement à l'approbation des documentations d'urbanisme ».

L'obligation d'assurer l'organisation et le déroulement de ce processus de participation incombe aux autorités publiques centrales et locales.

La consultation de la population est la forme au moyen de laquelle celle-ci exprime ses options et ses opinions au regard des prévisions des programmes d'aménagement du territoire et de développement urbanistique des localités, ainsi que de celles contenues dans les documents d'urbanisme. Elle est mise en œuvre dans le cadre du processus d'élaboration et d'approbation de ces prévisions par la publication de la procédure de son déroulement et de l'enquête publique. L'information et la consultation de la population se déroulent de manière différenciée, en fonction de l'ampleur et de l'importance des documents d'urbanisme et selon la procédure établie par le ministère concerné.

Les citoyens peuvent participer à l'activité d'urbanisme individuellement ou par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales (ONG).

Bien qu'à première vue de telles mesures puissent paraître suffisantes, si on les examine attentivement, surtout dans le contexte des réalités roumaines, certaines interrogations sont justifiées. Quand la loi prévoit, par exemple, que les procédures d'information et de consultation de la population seront établies par le ministère responsable de l'activité d'urbanisme, autrement dit par le moyen d'actes administratifs, cela crée une disproportion flagrante entre le rang de l'acte normatif et l'importance des objectifs poursuivis. En outre, le caractère excessivement techniciste des documents d'urbanisme et l'exclusivisme de caste des spécialistes qui les élaborent font que les règles d'urbanisme sont difficilement accessibles et insuffisamment connues, y compris par ceux qui les appliquent. S'y ajoutent des aspects comme le manque d'expérience dans le domaine, l'apathie de la population en ce qui concerne la participation, dans le contexte des difficultés de la transition, la représentativité des délégations (souvent des « notables »), la nature de la décision (la valeur d'avis consultatif), la difficulté d'organiser les débats ou le syndrome Nimby (« *Not in my backyard* », littéralement « Pas dans mon arrière-cour »), dans le sens de la protection égoïste des intérêts locaux privés au détriment des intérêts généraux.

VII. – LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET D'URBANISME

La loi prévoit que ces activités sont financées par les budgets locaux des unités administratives territoriales, par le budget de l'État, par le fonds spécial de l'Inspection d'État des constructions (ISC) et par des personnes physiques ou morales « intéressées par le développement d'une localité ou d'une zone qui en fait partie ». Selon l'article 40 de la loi n° 10/1995

concernant la qualité des constructions, le fonds spécial mentionné ci-dessus est alimenté par une contribution égale à 0,70 % des dépenses de constructions et de leurs installations connexes pour lesquelles on délivre des autorisations de construction. Cette contribution est acquittée par les investisseurs ou les propriétaires et 30 % du produit des contributions sert, entre autres, « à l'élaboration des règlements techniques de la construction, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'habitat ».

L'élaboration des PUZ et des PUD concernant la réalisation de certains objectifs d'intérêt public ou des zones protégées est financée par le budget d'État ou les budgets locaux. Les autres plans, PUZ et PUD, sont financés par des personnes morales ou physiques intéressées avec le soutien, selon le cas, des autorités publiques locales (art. 54 de la loi n° 350/2001). Les avis pour les documents d'intérêt général – c'est-à-dire toutes les catégories qui relèvent de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme à l'exception du PUD – sont exemptés de taxes.

La délivrance du certificat d'urbanisme est redevable d'une taxe.

Justifié, en partie, par des raisons objectives, l'insuffisance des fonds publics, le financement privé engendre des effets négatifs en pratique.

VIII. – CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Au stade où se trouvent actuellement les règles d'urbanisme, on peut affirmer qu'elles sont diverses et nombreuses (lois, décisions du gouvernement, ordres ministériels, décisions de l'administration publique locale) mais qu'elles ne constituent pas à proprement parler un véritable droit de l'urbanisme (avec des principes et concepts spécifiques, une jurisprudence significative et créative, une doctrine notable, une prise de conscience et une participation suffisantes du public aux débats concernant la question, etc.). On se trouve dans une étape de début d'affirmation du droit de l'urbanisme comme branche du droit autonome et nouvelle discipline scientifique, où il se présente plutôt comme un droit de police administrative visant à prévenir les violations d'un ordre donné et veillant à l'observation de certaines règles de protection. Sa pauvreté est manifeste au niveau de l'urbanisme opérationnel et du dynamisme urbain ainsi que de la transformation de certains processus comme la modification de l'utilisation des sols, l'extension et le renouveau du tissu urbain, la réhabilitation des centres historiques et des vieux quartiers, etc.⁽²⁹⁾.

(29) Voir à cet égard R. Peylet, J.-Y. Chapuis, Y. Jégouzo, J.-P. Lebreton, *Rapport d'expertise sur l'élaboration d'un code de l'urbanisme roumain*, Paris, 5 févr. 2007.

Il convient de relever aussi la faible coordination avec les autres branches du droit, surtout avec celles connexes (le droit de l'aménagement du territoire, le droit immobilier, le droit de l'environnement), même s'il existe des relations, des principes communs, voire des procédures et des méthodes d'application partagées.

Un des problèmes majeurs du droit roumain de l'urbanisme est son insuffisante « juridisation » dans le sens que sa nature et son objet – *lato sensu* l'aménagement urbain – ainsi que le caractère interdisciplinaire des questions abordées ont engendré une prépondérance des aspects techniques et urbanistiques, nourriture favorite des architectes. On a négligé de la sorte les dimensions juridiques de la question avec des conséquences dommageables. Ce développement séparé de l'activité technique (*stricto sensu*) d'aménagement du territoire et d'urbanisme et de son expression juridique a été consacré légalement, car la loi-cadre (n° 350/2001) considère que les avis et l'approbation des documents d'urbanisme ne sont que « des activités connexes » (art. 15, lettre d), ce qui est inacceptable dans un État de droit et dans l'hypothèse de l'existence d'un véritable droit de l'urbanisme. L'élaboration de la loi par des techniciens explique, mais ne justifie pas, la fréquente incertitude de la nature juridique des règles et de leur formulation, ainsi que l'absence d'articulation entre elles. Dans le processus d'élaboration d'un véritable droit de l'urbanisme, l'abandon de la vision prioritairement urbanistique architecturale et la réorientation de la perspective vers une approche réellement juridique constituent la bonne solution. Certes, une telle approche devrait être compatible et entretenir des rapports harmonieux avec la vision technique architecturale, mais doit avoir la primauté et déterminer les formes institutionnelles et juridiques d'expression et de mise en œuvre. La mauvaise répartition des compétences et la relation confuse entre architecture et droit portent préjudice à l'efficacité des règles urbanistiques et empêchent aussi les exigences techniques de s'exprimer de manière adéquate.

La cristallisation d'un environnement institutionnel et professionnel harmonieux constitue également une condition de l'affirmation d'un véritable droit de l'urbanisme. Une administration spécialisée capable d'élaborer des normes nationales et locales claires et d'exercer un contrôle efficace de leur application y ajouterait le complément indispensable.

Dans ce sens, l'exigence de disposer d'« un personnel spécialisé, nécessaire au bon déroulement de l'activité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » en organisant et en déroulant « des programmes de formation professionnelle de spécialisation et de perfectionnement continue » (art. 16 de la loi n° 350/2001) demeure sans effet tant que la préparation juridique des urbanistes se déroule dans le cadre des écoles d'architecture et d'urbanisme où les cours sont dispensés par des architectes et fonction-

naires publics, tandis que les facultés de droit hésitent à inscrire dans leurs cursus « le droit de l'urbanisme » en tant que discipline indépendante⁽³⁰⁾.

Les ressources allouées sont également insuffisantes, tant en ce qui concerne la gestion que le contrôle de l'application des règles d'urbanisme. Sur le plan institutionnel, l'administration responsable de l'urbanisme qui était, en 1990, une administration centrale, subordonnée directement au gouvernement, ayant des antennes dans chaque département, s'est convertie en une modeste direction générale, ne disposant pas de services déconcentrés, suite à un processus de décentralisation et d'autonomisation administrative en ce qui concerne les compétences d'urbanisme, tout en acquérant de nouvelles attributions dans d'autres domaines, sans rapport avec l'urbanisme.

Le contentieux de l'urbanisme devrait aussi être réformé. Il faut, en effet, faciliter l'accès à la justice, en garantissant le droit d'agir à un nombre plus important de personnes, y compris à la société civile, dans un cadre juridictionnel en mesure d'assurer une meilleure célérité et des procédures d'urgence qui permettent, par exemple, la suspension des travaux de construction jusqu'à la solution du litige administratif.

Enfin, un droit moderne de l'urbanisme présuppose l'existence d'un réseau de professionnels – tant juristes urbanistes qu'urbanistes ayant des connaissances juridiques – à même de pouvoir, en vertu de leur connaissance de droit, contribuer efficacement à l'application des règles d'urbanisme.

Pour l'instant, le processus de développement du droit de l'urbanisme exigerait l'adoption urgente de modifications législatives de nature à accentuer la juridisation des méthodes et des instruments d'action et d'intervention susceptibles d'assurer la création d'un « ordre juridique de l'urbanisme » disposant des principes, notions et concepts adéquats. Une fois cette évolution accomplie on pourrait soulever la question d'une systématisation du corpus juridique de l'urbanisme sous la forme d'une codification.

(30) Avant 1989 la formation juridique était assurée dans les sections de droit économique et administratif des facultés de droit (il y existait un cours de systématisation du territoire et des localités) qui formaient des juristes spécialisés. Après 1990 cette section a disparu. Le premier cours du droit de l'urbanisme a été introduit dans le cadre du plan d'enseignement de la faculté de droit de l'Université écologique de Bucarest, en connexion avec les préoccupations d'une promotion plus large du droit de l'environnement, étant donné la spécificité et la mobilité accrue des préoccupations de cette université. Dans le cadre des facultés d'architecture, on a introduit, à partir de 1991, un cours de « législation », devenu après un cours de « droit urbanistique », où l'on présente des informations générales concernant les actes normatifs en la matière. Cependant, les professionnels des deux domaines ont graduellement inauguré un dialogue prometteur, surtout leurs organisations professionnelles, l'Association professionnelle des urbanistes de Roumanie (2000) (inscrite à l'Association européenne des urbanistes), et l'Association roumaine de droit de l'urbanisme (2007) (affiliée à l'Association internationale de droit de l'urbanisme).

Si la Roumanie doit encore poser les fondements d'un véritable droit de l'urbanisme, elle doit aussi l'adapter aux défis du monde postmoderne.

En effet, aux valeurs et aux exigences d'un « développement urbanistique durable » qui présuppose la conciliation de l'efficacité économique avec la protection de l'environnement et l'équité sociale s'ajoutent les exigences éco-climatiques. L'économie de l'énergie, par exemple, qui exige l'introduction de nouvelles technologies, aura des répercussions non seulement sur la nature des matériaux de construction et leur capacité isolante, mais aussi sur des éléments comme la situation du bâtiment, l'orientation des fenêtres (qui doivent capter au maximum le soleil), l'intervalle entre les différents volumes, ce qui relève d'une nouvelle conception, celle de l'éco-urbanisme. L'effort exigé, qui est à la fois d'adaptation et d'innovation, doit être « légalisé », puis confirmé par la pratique (en premier lieu celle de l'administration et celle des juridictions).