

L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 1997

Angel MENÉNDEZ REXACH,
Professeur de droit public
à l'Université autonome de Madrid,
Président de l'Association
espagnole de droit de l'urbanisme

2100. L'innovation essentielle de l'année 1997 pour le droit de l'urbanisme espagnol vient d'une sentence 61/1997 rendue par la Cour constitutionnelle le 20 mars, qui a déclaré inconstitutionnels plus de la moitié des articles de la loi de régime du sol et d'aménagement urbain de 1992, pour des motifs purement formels concernant la répartition des compétences législatives en matière d'urbanisme entre l'État et les communautés autonomes. Cette sentence a en effet entraîné l'intervention de nombreuses lois régionales visant à incorporer dans l'ordre juridique de la communauté les dispositions annulées de la législation nationale.

Le gouvernement de l'État, quant à lui, poursuivant sa politique de «libéralisation», notamment dans le domaine de l'urbanisme, a remis au Parlement (Cortès générales) un projet de loi relatif au régime du sol, qui a pour objet le renforcement de la position juridique des propriétaires. La portée de cette initiative sera toutefois assez limitée, du fait de l'interprétation restrictive des compétences de l'État que la Cour a consacrée. Le droit de l'urbanisme est en effet de plus en plus «régionalisé» et, par conséquent, éclaté.

■ Textes

LÉGISLATION NATIONALE

2101. Loi 7/1997 du 14 avril 1997

relative à la libéralisation du sol et à l'exercice des professions
(*JO État* n° 90, 15 avr. 1997, p. 11773).

Ses dispositions ayant déjà été mises en vigueur par le décret-loi 5/1996 du 7 juin (*JO État* n° 139, 8 juin ; correction d'erreurs *JO*

État n° 147, 18 juin), la loi ne comporte pas d'innovations remarquables. L'obligation de cession des surfaces utilisables en faveur des communes est réduite aux 10 % des dites surfaces (15 % selon la loi du sol de 1992). D'autres dispositions s'appliquent seulement à titre supplétif, c'est-à-dire en l'absence de législation régionale. C'est ainsi le cas pour les délais prévus pour l'approbation de certains documents d'urbanisme, qui se voient raccourcis par la nouvelle loi, et pour la disparition des deux catégories de sol urbanisable (programmé par le POS ou non programmé), qui vise à favoriser l'initiative des propriétaires pour le développement des surfaces ainsi classées.

2102. Décret royal 1/1997 du 10 janvier 1997

portant modification du décret royal 2190/1995 du 28 décembre relatif au financement d'opérations en matière de logement et du sol (*JO État* 24 janv. 1997).

Le décret royal 1377/1996 du 7 juin portant adoption de mesures de libéralisation de l'économie prévoit que les subventions accordées en vertu du décret royal 2190/1995 doivent être accordées pour réduire le capital à amortir. Le nouveau décret dispose que les subventions peuvent être aussi accordées aux promoteurs ayant escompté le montant de la subvention des quantités payées initialement par les acheteurs.

2103. Décret royal 1093/1997 du 4 juillet

portant approbation de dispositions complémentaires au règlement hypothécaire, concernant l'inscription des opérations d'urbanisme au Bureau des hypothèques (*JO État* 23 juill. 1997).

La loi 8/1990 du 25 juillet, dont les dispositions ont été incorporées au texte refondu de la loi du sol du 26 juin 1992, avait prévu certaines mesures permettant de renforcer la coordination entre l'administration publique et le Bureau des hypothèques en matière d'urbanisme. Le décret intervient pour compléter et faciliter l'application des mesures adoptées par la loi. Il contient donc une réglementation très technique qui concerne surtout les opérations de remembrement, les expropriations, la transmission des droits d'utilisation du sol reconnus aux propriétaires, la police des constructions et la prévention du contentieux.

LÉGISLATION RÉGIONALE (par ordre chronologique)

2104. Galice : loi 1/1997 du 24 mars sur le sol

(*JO Galice* n° 59, 26 mars 1997).

Cette loi établit le régime juridique général de l'urbanisme, adapté à la loi nationale de 1992, dont les dispositions, malgré la déclaration de non-conformité à la Constitution, sont toujours en vigueur du fait de son incorporation à l'ordre juridique régional.

2105. Cantabria : loi 1/1997 du 25 avril

portant approbation de dispositions d'urgence en matière de régime du sol et d'aménagement urbain (*JO Cantabria* n° 83, 25 avr. 1997).

Approuvée le jour même de la publication de la sentence constitutionnelle relative à la loi nationale de 1992, la loi régionale vise à prévenir les problèmes qui pourraient naître de la déclaration d'inconstitutionnalité de cette loi. Elle incorpore donc à l'ordre juridique de la communauté autonome la législation nationale en vigueur avant la décision de la Cour constitutionnelle.

2106. Pays basque : loi 3/1997 du 25 avril

relative à la participation publique à la plus-value créée par l'activité urbanistique (*JO Pays basque* n° 79, 26 avr. 1997).

Cette participation est réglée par l'attribution aux communes d'une partie de la constructibilité (15 %), en termes semblables à ceux de la loi nationale de 1992, dont le régime est ainsi maintenu dans le territoire basque.

2107. Andalousie : loi 1/1997 du 18 juin

relative à l'adoption de dispositions provisoires et d'urgence en matière de sol et d'aménagement urbain (*JO Andalousie* n° 73, 26 juin 1997).

Cette loi n'a qu'un seul article dont l'objet est l'incorporation à l'ordre juridique de la communauté autonome des dispositions de la loi nationale de 1992 déclarées inconstitutionnelles. Son efficacité est rétroactive, à compter de la date de publication de la décision de la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire le 25 avril 1997.

2108. Castille-La Manche : loi 5/1997 du 10 juillet

relative à l'adoption de dispositions d'urgence en matière de régime du sol et d'aménagement urbain (*JOCLM* n° 33, 18 juill. 1997).

La loi a le même objet que celle de l'Andalousie. Cependant, au lieu d'incorporer les dispositions de la loi nationale par simple renvoi, elle a choisi de les reproduire à la lettre.

2109. Madrid : loi 20/1997 du 15 juillet

relative à l'adoption de dispositions d'urgence en matière de sol et d'urbanisme (*JOCM* n° 169, 18 juill. 1997).

L'objet de cette loi est identique, à cette réserve qu'elle est limitée à l'incorporation des dispositions concernant les aspects qui n'étaient pas encore réglés par la législation régionale (en particulier, loi 9/1995 du 28 mars), notamment ceux relatifs aux procédures de répartition proportionnelle des bénéfices et des charges entre les propriétaires.

2110. Castille et Lion : loi 9/1997 du 13 octobre

relative à l'adoption de dispositions transitoires en matière d'urbanisme (*JOCL* n° 199, 16 oct. 1997).

La préoccupation du législateur régional est la même mais il limite ses objectifs à la réglementation des possibilités d'utilisation du sol reconnues aux propriétaires. Dans ce cadre, la loi a un contenu quasiment identique à celui de la loi nationale 7/1997. Cette évidente «duplicité» témoigne de la confusion qui règne à l'heure actuelle.

■ Jurisprudence

2111. Inconstitutionnalité partielle**de la loi nationale de régime du sol****et d'aménagement urbain** («texte refondu»

approuvé par décret législatif du 26 juin 1992).

La Cour constitutionnelle, par sentence du 20 mars 1997, a déclaré inconstitutionnelles toutes les dispositions de la loi nationale de 1992 qui devaient s'appliquer à titre purement supplétif, c'est-à-dire en l'absence de législation régionale. Elle n'admet maintenant (depuis la sentence 118/1996) que l'application supplétive de la législation nationale édictée avant la promulgation de la Constitution de 1978 et des lois organiques d'approbation des statuts d'autonomie. L'État n'a pas le droit de décider quelles sont les dispositions qui doivent être appliquées à titre supplétif. Le pouvoir de décision est attribué à l'interprète ou «applicateur» du droit dans chaque communauté autonome. La conséquence de l'annulation de l'ensemble des dispositions supplétives de la loi de 1992 est la «résurrection» de celles correspondantes de la loi de 1976, abrogées en 1992, en vertu d'une disposition dérogatoire qui a été, elle aussi, annulée.

La Cour a, en plus, déclaré inconstitutionnelles d'autres dispositions, considérant qu'elles relevaient de la compétence des commu-

nautés autonomes et non de celle de l'État. La sentence a consacré une interprétation très stricte de la portée de la compétence législative de l'État en ce qui concerne la garantie de l'égalité dans l'exercice des droits et des devoirs fondamentaux et, notamment, du droit de propriété. À cet égard, l'État ne peut régler que : a) les principes de la «conception» ou «modèle» de propriété, tels que, par exemple, ceux de la loi de 1992, fondés sur la dissociation entre la propriété du sol et le droit de construire, «suivant la conception traditionnelle de notre urbanisme» ; b) le classement du sol (urbain, urbanisable, non urbanisable), en tant qu'il vise à établir les trois régimes juridiques fondamentaux qui peuvent être appliqués aux propriétaires ; c) le principe de la répartition des bénéfices et des charges de l'aménagement, quoique la mise en œuvre de ce principe soit laissée à la compétence des communautés autonomes dans la mesure où elle suppose, selon la Cour, la définition et l'emploi d'outils purement «urbanistiques» ; d) la détermination des droits et devoirs des propriétaires et, en particulier, du contenu «minimum» des facultés d'utilisation du sol qui leur sont reconnues, et dont la mise en œuvre sera aussi l'affaire du législateur régional ; e) les critères pour établir la valeur du sol, d'après son classement.

La répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes est précisée dans d'autres domaines que celui du régime du sol. En ce qui concerne, par exemple, la réglementation des procédures administratives à observer dans les opérations d'aménagement (notamment quand elles comportent le recours à l'expropriation), la Cour a déclaré que l'introduction des spécialités relève de la compétence des communautés autonomes, parce qu'il s'agit là d'un pouvoir de statuer accessoire à la compétence principale *ratione materiae*. Cependant, les règles communes à la procédure administrative établies par la législation nationale doivent être en tout cas respectées.

La déclaration d'inconstitutionnalité de plus de la moitié des articles de la loi de 1992, quoique appuyée sur des motifs purement formels (compétence) et non de fond, a bouleversé le droit de l'urbanisme et entraîné l'adoption de nombreuses lois par les communautés autonomes, comme on a pu le constater dans la rubrique relative aux «textes». Ce processus a abouti dans la plupart des cas à l'incorporation (au moins provisoire) à l'ordre juridique régional des dispositions de la loi nationale déclarées inconstitutionnelles. Dans d'autres cas, les communautés autonomes n'ont pas encore réagi.

2112. Nullité de certaines dispositions de la loi nationale de 1992.

La Cour de cassation, par un arrêt du 25 juin 1997 (Aranzadi 5381), a annulé une demi douzaine d'articles de ladite loi qui reproduisaient le texte d'autres dispositions en vigueur, mais dont la valeur était purement réglementaire. Il faut, pour comprendre la portée de cet arrêt, rappeler que le «texte refondu» de la loi de 1992 avait été approuvé par décret législatif du gouvernement, en vertu de l'habilitation prévue par la loi 8/1990 du 25 juillet pour «refondre» ses dispositions avec celles de la loi de 1976 qui n'avaient pas été modifiées. La Cour a déclaré que la refonte devait comprendre seulement les dispositions à valeur législative (c'est-à-dire celles qui étaient déjà contenues dans les lois à refondre), et ne pouvait donc comprendre celles de valeur réglementaire, qui n'étaient pas auparavant insérées dans lesdites lois.

Cour de cassation,
25 juin 1997,
Aranzadi 5381.

2113. Urbanisme et autonomie universitaire.

L'exercice des compétences en matière d'urbanisme par les autorités régionales et communales ne porte pas atteinte à l'autonomie universitaire garantie par la Constitution. La coordination qui doit régir les relations entre les collectivités publiques ne comporte pas, pour l'administration compétente en matière d'urbanisme, l'obligation d'accepter les conclusions des universités dans ce domaine.

Cour de cassation,
17 févr. 1997,
Aranzadi 1146.

2114. Permis de construire. Substitution des autorités régionales à la compétence communale.

L'octroi du permis de construire relevant de la compétence communale, les autorités régionales (commissions provinciales de l'urbanisme) ne peuvent se substituer aux communes qu'après l'expiration du délai prévu pour la délivrance et moyennant requête auprès de la commune concernée. À défaut, le permis délivré par la commission est entaché de nullité.

Cour de cassation,
9 avr. 1997,
Aranzadi 2648.

2115. Modification du classement du sol. Terrains urbains qui deviennent non urbanisables.

À la suite de la révision du POS (plan général communal d'aménagement urbain), des terrains classés comme urbains sont considérés non urbanisables «protégés». La Cour a annulé ce classement, estimant qu'il ne pouvait se fonder sur la seule proximité d'une zone

spécialement protégée. La modification serait, par contre, fondée, si les terrains en question étaient situés à l'intérieur de la zone protégée.

Cour de cassation,
17 juin 1997,
Aranzadi 5460.

**2116. Classement du sol urbain.
Insuffisance du critère de la proximité.**

Pour être classé comme urbain, le terrain concerné doit être doté des «services» ou des éléments d'urbanisation prévus par la loi. Il ne suffit pas que lesdits services se trouvent à proximité (en l'espèce, à moins de cent mètres). Sinon, l'urbanisation «avancerait en progressant, de cent en cent mètres, de façon indéfinie».

Cour de cassation,
21 juill. 1997,
Aranzadi 6045.

**2117. Terrain de golf dans une
zone non urbanisable protégée.**

L'utilisation comme terrain de golf des terrains classés non urbanisables protégés est manifestement contraire à la finalité de protection qui justifie le classement. Toute utilisation qui porte atteinte, même de façon limitée, aux valeurs spécifiques à protéger, doit être évitée.

Cour de cassation,
27 oct. 1997,
Aranzadi 7634.

■ Doctrine

2118. À la suite de la sentence de la Cour constitutionnelle 61/1997 sur la loi du sol de 1992, de nombreux livres et articles ont été publiés, commentant les fondements juridiques de la sentence et, dans certains cas, la mise à jour du régime applicable dans chaque communauté autonome puisque les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité ont été différents, en fonction du degré de détail de la législation régionale préexistante. On peut citer :

- A. de Asís Roig, *Législation du sol. Analyse comparée*, La Ley, Madrid, 1997.
- A. Ballesteros Fernández et al., *La pratique de l'urbanisme : les effets de la sentence 61/1997 sur le droit de l'urbanisme*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 1997.
- J.-L. González-Berenguer Urrutia, *La loi du sol après la sentence de la Cour constitutionnelle du 20 mars 1997*, Civitas, Madrid, 1997.
- J.-M. Merelo Abela, *Contenu et portée de la sentence 61/1997 de la Cour constitutionnelle sur la loi du sol*, Praxis, Barcelone, 1997.
- L. Parejo Alfonso et al., *Législation générale en vigueur après la sentence de la Cour constitutionnelle du 20 mars 1997*, Aranzadi, Pampelune, 1997.

- *Revue de droit de l'urbanisme* n° 153, avr.-mai 1997 : articles de A. Carceller Fernández, A. Menéndez Rexach, F.-J. Jiménez de Cisneros, J.-L. González-Berenguer et E. Porto Rey.

Parmi les ouvrages généraux et les monographies publiés, on peut signaler :

2119. T.-R. Fernández Rodríguez,

Manuel de droit de l'urbanisme, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 12^e éd., Madrid, 1997.

Ce manuel, du fait de sa clarté et de sa concision, est désormais un ouvrage de référence.

2120. J.-L. Laso Martínez,

Urbanisme et environnement dans le nouveau Code pénal, Marcial Pons, Madrid, 1997.

Analyse des nouveaux types d'infractions insérées dans le Code pénal, qui visent à punir les atteintes les plus graves à l'environnement et les constructions illégales sur des sols classés non urbanisables protégés ou inclus dans le domaine public.

2121. Mémento pratique foncière 1997

et

Dossier pratique de l'urbanisme.

Régime du sol et aménagement urbain,

Éd. Francis Lefebvre, Madrid, 1997.

Parution, pour la première fois en Espagne, du «mémento» et du «dossier» destinés au praticien, suivant la politique de cette maison d'édition.

2122. L. Parejo Alfonso,

Revendication de l'urbanisme : libération du sol au service de l'intérêt général, Université Carlos III, Madrid, 1997.

Dans le cadre du débat ouvert en Espagne depuis quelques années sur le rôle des pouvoirs publics et des agents privés, ainsi que sur l'opportunité de maintenir ou de modifier les principes du droit de l'urbanisme, l'auteur offre sa contribution, en essayant de concilier la maîtrise par l'administration des opérations d'aménagement avec l'emploi d'outils juridiques plus souples pour favoriser la participation des acteurs privés.