

L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 1998 et 1999

Angel MENÉNDEZ REXACH

Professeur de droit public
à l'Université autonome de Madrid
Président de l'Association
espagnole de droit de l'urbanisme

2100. La période considérée dans cette chronique a été marquée par la promulgation de la loi nationale 6/1998 du 13 avril, sur le régime et les valeurs du sol. Ce texte, dont l'existence comme projet de loi avait déjà été évoquée dans l'annuaire 1998 (p. 469), vise à établir une nouvelle « conception » de la propriété urbaine, plus favorable aux particuliers, mais sa portée reste, cependant, assez limitée du fait de l'interprétation très restrictive des compétences du législateur national dans le domaine de l'urbanisme adoptée par la Cour constitutionnelle (sentence 61/1997 du 20 mars). La nouvelle loi ne comporte pas, cependant, l'abrogation complète de celle de 1992, parce qu'elle ne concerne que les aspects fondamentaux du régime de la propriété, négligeant d'autres matières qui relèvent aussi de la compétence de l'État. La législation nationale est, donc, composée par les règles de la loi 6/1998 et par celles (fragmentaires) du décret législatif 1/1992 qui sont toujours en vigueur, car non abrogées ni annulées par la sentence constitutionnelle.

À la suite de ladite sentence, les Parlements régionaux ont été, de leur côté, « obligés » de légiférer pour remplir le vide produit par l'annulation des nombreuses règles de la législation nationale de 1992, dont l'application se faisait à titre purement supplétif. Aux lois d'urgence promulguées en 1997, qui n'avaient d'autre but que l'incorporation au droit régional des règles annulées de la législation nationale (*AFDUH* 1998, p. 471-472), se sont ajoutées (ou, le cas échéant, substituées) en 1998 et 1999 des lois régionales d'urbanisme comprenant une régulation complète (et parfois très complexe) de la matière. Les régions qui ne sont pas encore dotées de législation propre dans ce domaine continuent toujours à appliquer, à titre supplétif, les règles de la législation nationale de 1976, outre celles des lois de 1998 et 1992 qui sont d'application directe.

Dans le cadre de la législation administrative générale, il est indispensable de souligner la promulgation, en 1998, de la nouvelle loi sur la juridiction contentieuse administrative, qui permet d'interdire des recours non seulement contre les décisions de l'administration, mais aussi contre son inaction. Cette remarquable innovation, dont la portée devra être sans doute précisée par les tribunaux, contribuera à élargir le contrôle contentieux de l'administration dans tous les domaines, y compris l'urbanisme.

Les nouveautés législatives ont largement dominé le panorama du droit de l'urbanisme en Espagne dans la période ici considérée. La jurisprudence a joué, par contre, un rôle moindre après le bouleversement produit en 1997 par la sentence de la Cour constitutionnelle. Les tribunaux sont trop souvent contraints d'appliquer une législation abrogée, à cause du décalage entre la date où le recours est porté et celle de la sentence. Il est, en effet, un peu paradoxal que, pendant la période d'application de la loi nationale de 1992, c'était celle de 1976 que la Cour de cassation devait appliquer, tandis qu'à présent elle décide en vertu de la dite loi de 1992, partiellement abrogée ou annulée.

■ Textes

LÉGISLATION NATIONALE

2101. Loi 6/1998 du 13 avril

sur le régime et la valeur du sol
(JO État n° 89, 14 avr., p. 12296).

La loi est composée de quarante-trois articles (celle de 1992 en comptait 310), qui concernent les principes, le classement du sol, les droits et devoirs des propriétaires de chaque catégorie, les critères pour déterminer la valeur, l'expropriation et l'indemnisation des servitudes d'urbanisme. Malgré son rejet déclaré de la conception de la propriété établie par la législation antérieure, qualifiée de bureaucratique et de trop contraignante pour les propriétaires, la nouvelle loi a maintenu les principes traditionnels du droit de l'urbanisme espagnol : a) primauté des plans pour les décisions relatives à l'utilisation du sol (art. 2.1) ; b) non-indemnisation des servitudes d'urbanisme, qui ne sont donc pas, à proprement parler, de vraies servitudes, car les dispositions des plans comportent la détermination du contenu « normal » du droit de propriété (art. 2.2) ; c) participation des collectivités publiques dans les plus-values résultant de l'urbanisation (art. 3) ; d) répartition des bénéfices et des charges de l'aménagement entre les propriétaires affectés par les différentes opérations (art. 5).

La nouveauté la plus importante concerne le classement du sol. La trilogie traditionnelle (zones urbaines, urbanisables et non urbanisables) étant maintenue, une présomption favorable à l'urbanisation est introduite, de sorte que la catégorie du sol urbanisable est devenue générale et résiduelle. Cela veut dire que le classement des surfaces dans la catégorie « non urbanisable » n'est plus dans le pouvoir discrétionnaire du planificateur. Il ne devrait être appliqué que dans les cas et selon les critères établis par la loi : espaces protégés ou méritant la protection, sols à haut valeur agricole, terrains menacés par des risques naturels, dispositions des lois spéciales (législation des eaux, littoral, etc.) ou, enfin, « inadéquation pour le développement urbain ». Ce dernier critère a été ajouté en raison des fortes demandes des collectivités locales, exigeant de maintenir le pouvoir de classer les surfaces comme « non urbanisables » pour des raisons purement urbanistiques, c'est-à-dire dans les cas de non-conformité ou incompatibilité avec le « dessein » urbain établi dans le plan municipal.

Quoique les possibilités de classement du sol comme non urbanisable se soient ainsi élargies (surtout par rapport aux intentions initiales du gouvernement), il faut signaler le changement remarquable qui s'est produit en tant que l'inclusion du sol dans cette catégorie détruit une présomption légale favorable à l'urbanisation. Elle doit donc être suffisamment justifiée dans le plan. Par cette réduction du pouvoir discrétionnaire des autorités d'urbanisme, la nouvelle loi marque, sans doute, la différence avec la législation antérieure.

Le législateur justifie son option, qui est évidemment contestable sur les plans politique et juridique, comme une mesure de politique économique générale dont le but est d'élargir l'offre des surfaces urbanisables et contribuer, de la sorte, à la baisse des prix du sol. Le débat juridique continue, cependant, puisque plusieurs communautés autonomes ont porté la loi devant la Cour constitutionnelle.

Par rapport aux droits et devoirs des propriétaires, la principale innovation est le dédoublement du régime du sol urbain en deux sous-catégories, dont la distinction n'est pas, cependant, nettement établie, peut-être parce que le législateur national considère qu'elle relève de la compétence des assemblées régionales. Les propriétaires des surfaces classées comme sol urbain « consolidé » sont seulement obligés de compléter (si elle ne l'est pas) l'urbanisation pour que le terrain soit apte à être bâti, et de réaliser les constructions dans les délais prévus, le cas échéant, par les plans. Il n'y a pas de devoirs de cession à l'administration des terrains affectés à l'usage du public ou à l'implantation de services ou équipements publics, ni de répartition des bénéfices et des charges. Par contre, le classement comme sol urbain « non consolidé » comporte ces obligations. Les critères de dis-

inction pour classer les surfaces dans les catégories « consolidées » ou « non consolidées » relèvent de la compétence régionale. On peut bien comprendre qu'il y a là une source potentielle d'inégalités, qui ne serait pas cependant, en principe, contraire à la Constitution. Par exemple, certaines lois régionales considèrent comme « non consolidés » des espaces urbains qui devront faire l'objet d'importantes opérations de rénovation. S'agissant incontestablement de zones urbaines « consolidées », leur classement comme « non consolidées » peut être justifié par le fait qu'elles sont soumises à de grandes opérations d'aménagement qui supposent, en pratique, une « ré-urbanisation ». Le débat reste, en tout cas, ouvert.

Sans dépasser les limites de cette chronique, il faut signaler que la loi 6/1998 ne va pas (et ne pourrait aller) jusqu'à la détermination des conséquences juridiques des devoirs. Cela relève encore de la compétence régionale et l'on peut facilement constater des différences importantes à cet égard. La législation nationale doit se restreindre à la définition des « principes » (à l'exception des critères pour déterminer la valeur du sol). Le « système » normatif de l'urbanisme est ainsi établi au niveau régional.

2102. Loi 29/1998 du 13 juillet 1998

relative à la juridiction contentieuse administrative
(JO État n° 167, 14 juill.)

Cette loi a profondément renouvelé le régime du contentieux administratif espagnol. Du fait de son caractère général, il n'est pas possible de rendre compte ici de ses dispositions. On se contentera de dire qu'elle permet de contrôler l'inactivité de l'administration quand elle s'est abstenue, de façon injustifiée, d'une conduite (*facere*) favorable aux citoyens et imposée par la loi.

LÉGISLATION RÉGIONALE

(par ordre alphabétique des régions)⁽¹⁾

2103. Aragon

Loi 7/1998 du 16 juillet

portant approbation des directives générales
d'aménagement du territoire
(JO État n° 216, 9 sept.)

⁽¹⁾ Compte tenu du nombre des dispositions qui sont apparues dans la période 1998-1999, on n'indiquera que la dénomination officielle et la date de publication de chacune. On ajoutera un bref commentaire uniquement dans le cas des lois générales d'urbanisme. Pour faciliter la recherche, on a jugé préférable de donner la date de publication au JO de l'État, mais, bien entendu, ces lois régionales sont publiées d'abord au JO de la région.

Loi 5/1999 du 25 mars

d'urbanisme (JO État n° 95, 21 avril).

Elle a pour objet de régler les activités publiques et privées en matière d'urbanisme, dans le cadre des plans d'aménagement. Les critères de classement du sol établis par la législation nationale sont développés et les modalités admises pour l'exécution des plans (y compris les conventions d'urbanisme) précisées. Les infractions et leur sanction sont aussi prévues.

2104. Canaries**Loi 9/1999 du 13 mai**

d'aménagement du territoire

(JO État n° 140, 12 juin).

Malgré sa dénomination, il s'agit d'une loi générale d'urbanisme. Elle est fondée sur une conception intégrale et intégrée de l'aménagement du territoire, comprenant l'urbanisme, c'est-à-dire l'aménagement de niveau communal. Quoique l'existence de directives d'aménagement soit prévue au niveau régional, les documents de base sont les plans insulaires d'aménagement du territoire (PIOT), qui doivent comprendre parmi leurs déterminations celles relatives à l'impact territorial du tourisme, pour ne pas dépasser la « capacité d'accueil » d'une commune. Par ailleurs, la loi règle les modalités de l'exécution des plans, les infractions et les mesures de restitution, suivant la tendance marquée par la législation nationale depuis 1956.

2105. Castille-Manche**Loi 2/1998 du 4 juin**

de l'aménagement du territoire et des activités

d'urbanisme (JO État n° 180, 29 juill.).

Elle contient l'ensemble des dispositions constituant la base juridique de l'urbanisme régional, suivant la même conception « intégrale » de l'aménagement du territoire. Quelques articles concernant les devoirs des propriétaires des surfaces urbaines « consolidées » ont fait l'objet d'un recours d'inconstitutionnalité, porté par le président du gouvernement de la Nation, qui les considérait non conformes à la loi nationale 6/1998.

2106. Castille et Lion**Loi 10/1998 du 5 décembre**

d'aménagement du territoire

(JO État n° 16, 19 janv. 1999).

Loi 5/1999 du 8 avril

d'urbanisme (JO État n° 134, 5 juin).

On peut constater que dans cette région un critère « dualiste » s'est imposé. L'aménagement du territoire et l'urbanisme font l'objet de lois séparées. La loi d'urbanisme a beaucoup plus d'importance pratique.

2107. Extrémadure**Loi 13/1997 du 23 décembre**

portant règles sur les activités d'urbanisme
(JO État n° 65, 17 mars 1998).

En tant que loi fondamentale en la matière, elle fixe le régime des documents d'aménagement, les modalités admises pour l'exécution des plans, les contraventions et les outils juridiques pour l'intervention des pouvoirs publics dans le marché foncier. La loi a été précisée par un décret régional 76/1998 du 2 juin.

2108. Baléares**Loi 6/1999 du 3 avril**

sur les directives d'aménagement du territoire
et des mesures tributaires (JO État n° 124, 25 mai).

2109. Navarre**Loi 24/1998 du 30 décembre**

relative à l'adoption de mesures d'urgence
concernant la constructibilité
(JO État n° 28, 2 févr. 1999).

2110. Pays basque**Loi 5/1998 du 6 mars**

relative à l'adoption de mesures d'urgence
sur le régime du sol et l'aménagement urbain
(JO Pays basque n° 60, 30 mars)

Elle a pour objet de maintenir en vigueur certaines règles de la législation nationale de 1992 annulées par la Cour constitutionnelle, ainsi que d'adapter les critères de classement du sol en zones non urbanisables.

Loi 11/1998 du 20 avril

portant modification de la loi 3/1997 du 25 avril
relative à la participation des collectivités publiques
dans les plus-values d'urbanisme
(JO Pays basque n° 80, 4 mai).

La modification consiste à adapter aux règles de la législation nationale les limites de la dite participation (10 % de la constructibilité). La loi a été, cependant, l'objet d'un recours d'inconstitutionnalité fondé sur ce qu'elle ne tient pas compte de la distinction établie par la législation nationale entre les zones urbaines « consolidées » et « non consolidées ».

Loi 20/1998 du 29 juin

relative aux réserves foncières des collectivités
publiques (JO Pays basque n° 132, 16 juill.).

2111. Rioja**Loi 10/1998 du 2 juillet**

d'aménagement du territoire
et de l'urbanisme
(JO État n° 163, 9 juill.).

Elle contient les règles fondamentales en la matière, à partir d'une conception intégrée des deux notions. Une attention particulière est portée aux petites communes.

■ Jurisprudence**2112. Conformité à la Constitution**

de la loi nationale 27/1992 du 24 novembre,
relative aux ports de l'État et à la marine civile.

La sentence 40/1998 du 19 février a déclaré conformes à la Constitution les articles de la dite loi qui avaient fait l'objet de recours de la part de plusieurs communautés autonomes, considérant que leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme avaient été méconues par le législateur national. Les requérants contestaient, d'un côté, le mandat d'aménager les ports de l'État moyennant un seul document d'urbanisme (le plan spécial de la zone de service), dont le contenu devrait être concerté entre l'autorité portuaire nationale et les autorités régionales et communales compétentes en matière d'urbanisme, le conseil des ministres tranchant, le cas échéant, les désaccords. D'un autre côté, l'exemption du permis de construire (dont l'octroi relève de la compétence communale) appliquée aux travaux portuaires réalisés par les autorités portuaires nationales avait aussi fait l'objet de contestation, pour atteinte à l'autonomie constitutionnelle des communes. La Cour a repoussé les deux motifs, jugeant que le plan spécial du port est un outil juridique adapté pour harmoniser l'exercice des compétences de l'État et des autres collectivités territoriales et que l'autonomie communale n'est pas mise en cause par l'exemption du permis de construire, en tant que les projets des travaux envisagés par les autorités portuaires doivent être soumis à la commune, qui pourra donner son avis.

2113. Inconstitutionnalité partielle

de la loi basque 4/1990 du 31 mai
d'aménagement du territoire.

La Cour constitutionnelle, par la sentence 149/1998 du 2 juillet, a déclaré inconstitutionnel l'article 21 de la loi mentionnée, en tant qu'il faisait prévaloir la décision de la communauté autonome sur celle de l'État en cas de désaccord sur les options d'aménagement. La sentence a signalé que les désaccords concernant l'utilisation du territoire doivent être réglés dans le

cadre de la coopération et la concertation entre les autorités nationales et régionales. Faute d'accord, bien que l'État ne soit pas compétent en matière d'aménagement du territoire, il peut conditionner l'exercice de la compétence régionale en fonction des prévisions adoptées en vertu des compétences « sectorielles » dont l'influence sur l'aménagement du territoire est incontestable (ports, aéroports, routes, défense, etc.). Les documents régionaux d'aménagement doivent donc être modifiés pour être adaptés aux décisions de l'État.

2114. Détournement de pouvoir

à l'occasion du reclassement du sol.

La Cour de cassation, par arrêt du 14 janvier 1998, *Aranzadi* 241, a déclaré que le pouvoir discrétionnaire reconnu aux communes à l'occasion du classement du sol et sa destination à des utilisations concrètes n'empêche pas que les décisions respectives soient suffisamment justifiées. Parce qu'elle ne l'était pas, la Cour a annulé la modification du plan municipal permettant l'utilisation résidentielle des terrains destinés auparavant à l'usage industriel, « sans autre motif que celui de favoriser les intérêts d'une compagnie privée ».

2115. La participation des citoyens concernés

au processus d'élaboration d'un document d'aménagement n'est exigible que s'il s'agit des quartiers « consolidés ».

La Cour de cassation, par arrêt du 7 mai 1998, *Aranzadi* 3619, a soutenu, en vertu de cette doctrine, que la participation des voisins n'était pas exigible au cours de l'élaboration du plan spécial de la ville olympique de Bagnoles, puisque les terrains concernés étaient pour la plupart industriels.

2116. Les propriétaires affectés par des changements des documents d'aménagement

n'ont le droit d'être indemnisés pour restriction des possibilités de construire que si ceux-ci sont arrivés à la phase finale de l'exécution du plan modifié.

L'arrêt de la Cour de cassation du 6 mars 1998, *Aranzadi* 2491, réitère la doctrine jurisprudentielle restrictive de l'indemnisation fondée sur des changements des dispositions des documents d'urbanisme.

2117. Les travaux publics de la compétence

de l'État (aéroports, autoroutes) sont exemptés de l'obtention du permis de construire.

La Cour de cassation, par arrêts des 24 et 25 novembre 1998, *Aranzadi* 9607 et 8610, aborde encore une fois le problème de la soumission au permis de construire des travaux publics relevant de la compétence de l'État.

Elle évoque sa doctrine fondée sur la distinction entre travaux d'« aménagement du territoire » (ce qui veut dire d'importance supracommunale) et travaux d'« urbanisme strict » (c'est-à-dire dont l'influence prédominante est restreinte au territoire communal). Le premier arrêt a appliqué cette doctrine pour exclure du permis de construire un bâtiment placé dans une zone d'entretien d'une autoroute. Le second est arrivé à la même conclusion à l'égard des travaux réalisés dans un aéroport de l'État. Néanmoins, le débat n'est pas du tout fermé.

■ Doctrine

La littérature concernant le droit de l'urbanisme est toujours surabondante et devient de plus en plus difficile à manier. Outre les traités et manuels présentés dans la chronique antérieure (v. *AFDUH* 1998) et dont les éditions se sont succédé, ainsi que les commentaires de la nouvelle loi nationale 6/98, il faut souligner l'apparition de nombreux ouvrages (par la plupart collectifs) qui reflètent la « régionalisation » du droit de l'urbanisme produite sur le plan législatif. Des monographies remarquables sur des questions plus concrètes sont aussi à signaler. À titre de pure orientation et en admettant que les omissions peuvent être aussi valables que les mentions, on peut citer :

- Articles de J. García-Bellido, F. Perales, J.R. Parada, J.M. Baño, A. Menéndez, L. Parejo, L. Morell, A. Blasco et d'autres sur la législation régionale, *Le nouveau cadre légal de l'urbanisme*, revue *Documentación administrativa* n° 252-253, sept. 1998-avr. 1999.
- J. Enériz et alteri, *Commentaire de la loi sur le régime et la valeur du sol*, Aranzadi, Pampelune, 1999.
- J.M. Serrano Alberca et alteri, *Commentaire de la loi 6/1998 du 13 avril sur le régime et la valeur du sol*, Madrid, 1999.
- R. Santos Diez et J. Castelao, *Manuel de droit de l'urbanisme*, Madrid, 1998.
- J.C. Tejedor Bielsa, *Propriété, péréquation et urbanisme. Vers un nouveau modèle d'urbanisme*, Aranzadi, Pampelune, 1998.
- J.M. Pérez Fernández, *Urbanisme commercial et liberté d'entreprise*, Madrid, 1998.
- L. Parejo et alteri, *Droit de l'urbanisme de la région de Madrid*, Madrid, 1998.
- M. Sánchez Morón et alteri, *Droit de l'urbanisme de la région de Madrid*, Lex Nova, Valladolid, 1999.