

# L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 2000 et 2001<sup>(1)</sup>

ANGEL MENÉNDEZ REXACH

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

1. La période ici considérée a été marquée par des nouveautés remarquables tant sur le plan de la législation nationale que régionale, ainsi que sur celui de la jurisprudence constitutionnelle.

Au niveau national, il faut mentionner l'approbation du décret-loi 4/2000 du 23 juin relatif à des mesures d'urgence concernant la libéralisation du marché foncier et des transports. Cette importante disposition vise, d'un côté, à restreindre les possibilités de classement du sol comme non urbanisable et, de l'autre, à renforcer les droits des propriétaires des terrains urbanisables afin de faciliter leur transformation.

D'abord, le décret-loi a éliminé la possibilité, établie par la loi 6/1998 (v. *Afduh* 2000, n° 4, p. 552-553) de classer le sol comme non urbanisable en raison de « l'inadéquation des terrains pour le développement urbain ». Ce critère de l'inadéquation, prévu comme « résiduel » par la dite loi, avait fait l'objet d'une interprétation très souple de la part des législateurs régionaux, considérant que l'inadéquation pouvait se fonder non seulement sur les caractéristiques physiques ou morphologiques des terrains, mais aussi sur des considérations d'ordre purement urbanistique (le dessein ou « modèle » territorial envisagé par le planificateur). Cette interprétation laissait une grande marge de manœuvre au planificateur pour classer le sol comme non urbanisable, en contradiction avec l'intention manifeste du législateur national d'élargir les terrains susceptibles de transformation. La suppression du critère de l'inadéquation a donc pour but de restreindre,

(1) V. Angel Menéndez Rexach, L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 1998 et 1999, *Afduh* 2000, n° 4, p. 551-559.

plus encore qu'on ne l'avait fait en 1998, la marge discrétionnaire du planificateur pour délimiter les zones non urbanisables. Désormais, le classement dans cette catégorie devrait être appliqué seulement en raison de la protection des valeurs « naturelles » des terrains ou de la prévention des risques pouvant les affecter. Cette restriction a pour but d'élargir, autant que possible, les surfaces aptes à l'urbanisation, avec la croyance (peut-être trop ingénue) que l'augmentation de l'offre des surfaces urbanisables aura pour effet de réduire le prix du sol et, par conséquent, celui des logements.

Le renforcement de la capacité d'initiative des propriétaires vise le même objectif, dans le cadre (très restreint) des compétences de l'État. La loi 6/1998 avait ouvert aux propriétaires la faculté de prendre l'initiative de l'urbanisation de leurs terrains, en présentant à la commune un projet de transformation dont la mise en cours serait obligatoire. Mais l'exercice de cette faculté concernait seulement les cas où le plan général d'aménagement urbain aurait délimité la surface à transformer ainsi que ceux où, à défaut de cette délimitation, le plan aurait au moins établi les conditions à respecter obligatoirement pour la transformation. En dehors de ces cas, la réglementation de l'exercice de la faculté d'initiative de transformation a été déferée aux législateurs régionaux. On peut comprendre qu'en l'absence (ou dans le silence) de la législation régionale, si les prévisions de nouvelles urbanisations n'étaient pas contenues dans le plan (soit par la délimitation des surfaces susceptibles de transformation, soit par l'établissement des conditions), les possibilités d'exercice de la faculté de promouvoir la transformation attribuée par la législation nationale devenaient, en pratique, purement illusives.

Pour éviter d'aboutir à ce résultat, le décret-loi 4/2000 a essayé de combler ce « vide » de la loi 6/1998, en attribuant aux propriétaires des terrains urbanisables la possibilité de prendre l'initiative de la transformation « en tout cas », c'est-à-dire même quand la législation régionale n'aurait pas prévu l'exercice de l'initiative de la transformation par les propriétaires des terrains ainsi classés, dont la délimitation ou, tout au moins, les conditions pour la transformation ne seraient pas contenues dans les plans en vigueur. En vertu de cette modification législative, on peut donc dire que les propriétaires des terrains urbanisables ont le droit de décider de leur transformation et que les communes sont obligées de donner cours à leurs initiatives. Cependant, cela ne signifie pas que les communes sont contraintes d'approuver les initiatives prises, puisqu'elles peuvent les modifier et, le cas échéant, les rejeter. Il y a, à proprement parler, un droit d'initiative, et non un droit de transformation. On reviendra plus tard sur la question.

La réforme de la loi 6/1998 introduite par le décret-loi 4/2000 a été contestée par certaines régions, qui ont présenté un recours devant la Cour consti-

tutionnelle. Au moment de clore cette chronique, la Cour ne s'est pas encore prononcée. Elle a statué, cependant, sur les recours portés contre la loi 6/1998, par sentence 164/2001 du 11 juillet (*JO État* n° 194 du 14 août). Le résultat a été nettement favorable à l'État, car la conformité de la loi à la Constitution a été affirmée, sauf en ce qui concerne deux dispositions, dont le contenu sera évoqué plus loin. La nouvelle « batterie » de recours dirigée contre le décret-loi permet de constater que chaque pas que le législateur national fait dans le domaine de la propriété urbaine conduit, de façon presque inéluctable, à un jugement de constitutionnalité.

Les régions, de leur côté, ont continué le processus de mise en place des lois générales d'urbanisme, dont la promulgation est devenue indispensable à la suite de la sentence 61/1997 de la Cour constitutionnelle (voir *Afduh* 1998, n° 2, p. 472-473). Très peu ne sont pas encore dotées d'une législation nouvelle et continuent à appliquer la législation nationale de 1992 (Andalousie, Pays Basque) ou celle de 1976 (Asturies, Baléares, Catalogne). Du fait que toutes ces communautés autonomes sont en train de renouveler leur législation d'urbanisme, on peut vraisemblablement envisager que le processus sera complété dans un court délai. Le cadre général de référence est toujours commun, mais les outils juridiques commencent à se différencier, de sorte qu'on peut parler (et qu'on parle de plus en plus) d'un droit de l'urbanisme espagnol « comparé ».

## ■ Textes

### LÉGISLATION NATIONALE

#### 2. Décret-loi 4/2000 du 23 juin

de mesures d'urgence de libéralisation  
du marché foncier et des transports  
(*JO État* n° 151, du 24 juin).

Cette disposition fait partie d'un ensemble de mesures adoptées par le gouvernement national à la même date, dans le même but « libéralisateur » et en utilisant la même procédure législative d'urgence : le décret-loi. Ce type d'acte législatif est prévu par la Constitution pour l'adoption de dispositions législatives « provisoires », dont l'urgence (qu'il faut justifier) ne permet pas que soit suivie la procédure législative ordinaire en siège parlementaire. Une fois approuvés, les décrets-lois doivent être « covalidés » par la Chambre des députés et, éventuellement, adoptés comme lois par la procédure ordinaire. En pratique, le critère s'est imposé de covalider d'abord la disposition et de suivre ensuite la procédure établie pour l'approbation des projets de loi. Le décret-loi 4/2000 est une exception, car il a été covalidé mais n'a pas été passé ensuite comme projet de loi.

Son contenu ne sera ici évoqué qu'en ce qui concerne le régime du sol. Comme on l'a déjà souligné, les modifications introduites visent la restriction des possibilités de classement du sol comme non urbanisable et, en parallèle, le renforcement des facultés d'initiative de transformation des surfaces urbanisables. Pour éviter des répétitions, on ne fera qu'ajouter quelques considérations à celles qu'on a déjà exposées au début de cette chronique :

- a) La restriction des critères pour classer le sol comme non urbanisable suppose, en général, qu'on ne peut comprendre dans cette catégorie que les surfaces à protéger pour des raisons liées à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles (protection de la nature et du paysage, valeur agricole, etc.). Si tel n'est pas le cas (c'est-à-dire s'il n'y a pas de valeurs à protéger), les terrains doivent être classés comme urbanisables. Cela explique que certaines lois régionales d'urbanisme (par exemple à Madrid) aient dénommé cette catégorie «sol non urbanisable de protection». La dénomination n'empêche pas l'établissement de différents régimes ou niveaux de protection (et d'utilisation) dans la catégorie.
- b) L'augmentation des surfaces urbanisables (conséquence de la restriction des surfaces non urbanisables) est liée au renforcement des possibilités de transformation. Mais les initiatives à cet égard sont conçues, en principe, comme une faculté des propriétaires. Ces derniers peuvent donc choisir entre une double option: a) décider de la transformation moyennant un projet présenté à la commune; b) maintenir la condition «rustique» des terrains, sans y promouvoir de développement urbain. La première option comporte, logiquement, la nécessité d'approbation communale du projet de transformation, après enquête publique. La seconde suppose que les terrains (quoique urbanisables) restent soumis au régime d'utilisation du sol non urbanisable. Cependant, il est important de souligner que la faculté d'option est exclue si le plan d'aménagement a prévu la transformation des terrains dans un délai précis. Dans ce cas, la transformation sera obligatoire, ce qui obligera les propriétaires à assumer l'exécution des travaux correspondants.
- c) Dans l'hypothèse où les propriétaires ont décidé d'adopter l'initiative de la transformation, le décret-loi a renforcé leurs garanties face à la possible inertie de la commune, si elle ne se prononce pas dans les délais prévus sur le projet de transformation présenté. À défaut de décision dans ledit délai, l'approbation est présumée (silence administratif positif) si le projet a été l'objet d'une enquête publique. Pour éviter que la passivité de la commune ait pour but d'empêcher le déroulement de l'enquête, certaines lois régionales ont prévu sa réalisation par les personnes qui ont été à l'origine de l'initiative.

Cependant, bien que le décret-loi poursuive des objectifs très nets, les atteindre ne dépend pas seulement de l'application effective de ses dispositions. Les législateurs régionaux ont beaucoup à dire quand il s'agit de régler l'exercice de la faculté d'initiative de la transformation, de sorte que l'application des dispositions de la législation nationale peut être plus ou moins facilitée (ou restreinte) au moment de son intégration dans le cadre juridique de chaque territoire autonome. La dualité normative provoque des tensions et marque la différence entre les régions. La législation nationale met toujours l'accent sur les possibilités reconnues aux propriétaires, ce qui est inévitable puisque sa compétence est limitée à la définition des conditions « essentielles » du régime de la propriété, afin d'assurer l'égalité « substantielle » de tous dans l'exercice de ce droit. De son côté, la législation régionale, tenue de respecter la « conception » de la propriété établie par les lois nationales, promeut de plus en plus la possibilité que les initiatives de transformation soient prises en charge par des agents dans le champ de l'urbanisme mais n'ayant pas la qualité de propriétaires. Autrement dit, la législation nationale attribue aux propriétaires la faculté de promouvoir la transformation des terrains, mais la portée (ou la durée) de ces initiatives peut être considérablement réduite par la législation régionale, ce qui est paradoxal.

### LÉGISLATION RÉGIONALE

Compte tenu de l'impossibilité de faire le point en détail sur les dispositions décidées par les régions en matière d'urbanisme, on ne fera que mentionner les lois les plus importantes ou de portée plus générale. Il faut cependant rappeler que les régions ayant approuvé des lois en la matière dans la période antérieure (v. *Afduh* 2000, n° 4, p. 554-557), ont entamé le processus de mise en place des règlements d'administration publique.

#### 3. Canaries

##### **Décret législatif 1/2000 du 8 mai**

approuvant le texte refondu des lois d'aménagement du territoire et des zones naturelles (*JO État* n° 191 du 14 août).

La loi régionale 9/1999 du 13 mai d'aménagement du territoire (v. *Afduh* 2000, n° 4, p. 555) avait autorisé le gouvernement à fondre ses dispositions avec celles de la loi 12/1994 du 22 décembre relative à la protection des zones naturelles. Cette refonte a pour but de renforcer l'intégration des documents d'aménagement des dites zones avec les plans d'aménagement du territoire, en particulier ceux de niveau insulaire. Les *plans insulaires d'aménagement* sont donc la clé de voûte du système de planification territoriale, avec une double fonction : a) établir le modèle d'organisation du territoire insulaire afin de garantir un développement soutenu ; b) encadrer

les documents d'urbanisme de niveau communal, qui ne pourront pas contredire les déterminations obligatoires des plans insulaires.

#### **4. Cantabrie**

##### **Loi 2/2001 du 25 juin**

d'aménagement du territoire et régime du sol  
(JO Cantabrie n° 161 du 21 août).

Cette loi, vrai « code » de l'urbanisme régional, n'apporte pas de nouveautés remarquables. Rédigée pour maintenir, en substance, les principes et règles de la législation nationale de 1976 et 1992, elle montre cependant sa préoccupation face aux problèmes spécifiques de la région : régime des infrastructures supracommunales, restriction de la construction de logements isolés en zones non urbanisables et protection du littoral.

#### **5. Îles Baléares**

##### **Loi 14/2000 du 21 décembre**

d'aménagement du territoire  
(JO État n° 17 du 19 janv. 2001).

La communauté autonome des îles Baléares a adopté depuis plusieurs années d'importantes initiatives législatives dont le but est d'assurer le soutien du développement dans un territoire fragile et soumis à de très fortes pressions. La loi 14/2000 est appelée à jouer un rôle de premier ordre au service de cet objectif de « rationalisation », en tant qu'elle détermine les principes de l'action publique dans ce domaine et règle les rapports des documents d'aménagement de différents niveaux. Dans le cadre des *directives territoriales* (approuvées en 1999), dont le but est d'établir les déterminations d'aménagement pour l'ensemble de l'archipel, il faut souligner l'importance que la loi a accordée aux plans insulaires, qui devraient constituer la clé du système de planification territoriale, à l'instar des Canaries.

#### **6. Madrid**

##### **Loi 9/2001 du 17 juillet**

du sol (JO État n° 245 du 12 oct.).

Cette importante loi a renouvelé le régime de l'urbanisme de la région de Madrid, en mettant en place une régulation très complète, mais assez complexe à plusieurs égards, à commencer par les innovations terminologiques, dont la justification n'est pas toujours évidente. Il est impossible de donner ici, même de façon sommaire, une idée précise de ces règles. On se contentera de dire que cette loi a été très contestée du point de vue du statut de la propriété, non tant sur le plan politique (où le débat a été presque inexistant) que sur celui de l'application de ces dispositions par les collectivités concernées. D'abord, parce qu'elle sépare les règles relatives à l'aménagement du territoire et ses documents (établies par la loi 9/1995,

qui reste en vigueur pour cette partie de son texte), en abandonnant le critère unitaire qui paraissait dominer la législation régionale (même à Madrid). Ensuite, parce qu'elle a considérablement accru les contraintes des propriétaires, d'une part en augmentant les surfaces destinées à l'implantation des « réseaux publics » (infrastructures, équipements et services), dont la cession à l'administration est obligatoire et, d'autre part, en exigeant que les terrains cédés à ce titre, le soient une fois urbanisés, de sorte que le coût des travaux nécessaires sera à la charge des propriétaires. Dans certains cas, on peut substituer à la cession des terrains leur équivalent en argent. D'ailleurs, la loi se propose de simplifier les procédures relatives à l'exécution des travaux d'urbanisation : elle attribue un droit de préférence aux propriétaires (pendant un an à partir de l'approbation du plan), mais elle prévoit que quiconque peut prendre l'initiative après l'expiration du dit délai.

Malgré sa récente publication, la loi a subi de petites modifications, introduites par la loi 14/2001 du 26 décembre, portant sur des mesures fiscales et administratives.

## **6. Murcie**

### **Loi 1/2001 du 24 avril**

du sol (JO Région n° 113 du 17 mai 2001).

Cette loi, à la différence de celle de la région de Madrid, est caractérisée par sa simplicité. Elle s'est également proposée de codifier les règles concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme, mais elle l'a fait avec la volonté de ne pas trop contraindre les administrations compétentes pour son application. Il en résulte peut-être un excès de pouvoir discrétionnaire et trop d'incertitudes, dont l'éclaircissement devra se faire dans les plans de niveau communal. Une attention spéciale est portée aux problèmes d'aménagement du littoral.

## **■ Jurisprudence**

### **7. Conformité à la Constitution**

de la loi nationale 6/1998 du 13 avril  
sur le régime et les valeurs du sol.

La Cour constitutionnelle, par sentence 164/2001 du 11 juillet, a déclaré conformes à la Constitution les articles de la dite loi qui avaient fait l'objet de recours de la part d'un groupe de députés de l'opposition et de deux communautés autonomes, qui considéraient que leurs compétences en matière d'urbanisme avaient été méconnues par le législateur national. Reprenant la doctrine établie par la sentence 61/1997 (v. *Afduh* 1998, n° 2, p. 472), la Cour a jugé que les dispositions de la loi nationale ne dépassaient pas la compétence attribuée à l'État pour définir les « conditions

essentielles » de la propriété, en tant que droit fondamental reconnu par la Constitution. Cette conclusion est appuyée sur la constatation que les règles de la loi nationale concernant le classement du sol, ainsi que les droits et devoirs des propriétaires ne comportent pas de définition « fermée » du statut de ce droit. Elles laissent, par contre, une grande marge de manœuvre aux législateurs régionaux pour développer un système normatif complet au niveau de chaque territoire. Il en est de même pour ce qui concerne l'articulation entre l'initiative publique et privée pour l'exécution des plans. La loi nationale, ne contenant que des règles très abstraites à cet égard, n'a préjugé ni des modalités d'exécution, ni du degré de participation privé, dont la détermination relève de la compétence des législateurs régionaux.

Cependant, la Cour a annulé comme contraires à la Constitution deux articles (16.1 et 38). Le premier, relatif au droit des propriétaires de prendre l'initiative de la transformation de leurs terrains, car, outrepassant l'attribution de cette faculté, il a réglé son exercice au détail, ce qui relève de la compétence régionale. Le second, qui liait à l'approbation des projets d'expropriation la possibilité d'occupation immédiate des terrains expropriés, dans la mesure où il s'agit d'une procédure spéciale en matière d'urbanisme qui ne peut être établie que par les régions. Par contre, il convient de souligner la déclaration de conformité à la Constitution des règles concernant la rétrocession des biens expropriés, en cas de désaffectation ou de détournement des fins qui avaient justifié l'expropriation (en droit espagnol, les déclarations d'utilité publique ne sont pas soumises à un délai de caducité). La Cour constitutionnelle ayant déclaré à plusieurs reprises que le droit de rétrocession ne fait pas partie des garanties expropriatoires reconnues par la Constitution et que la réglementation de son exercice (ou son exclusion) est déferée à la législation « ordinaire », il paraissait raisonnable de conclure qu'en matière d'expropriations d'urbanisme la compétence pour régler ce droit serait attribuée aux législateurs régionaux. La sentence de la Cour a néanmoins tranché la question à la faveur de l'État.

#### **8. Législation nationale applicable à la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi de 1992.**

L'annulation de la plupart des dispositions de la loi nationale du sol de 1992 (v. *Afduh* 1998, n° 2, p. 472) a posé le problème de la légalité de nombreux actes d'application édictés pendant la période où elle a été en vigueur. La Cour de cassation a dû se prononcer à maintes reprises sur cette difficile question. Les requérants réclamaient, en général, l'annulation de l'acte par manque de support normatif, tandis que l'administration prônait sa validité car l'édition était intervenue en conformité avec la législation en vigueur. La Cour a adopté une solution prudente, en déclarant appli-



cables, en tant que « possibles », les dispositions de la loi nationale de 1976 équivalentes à celles de 1992 annulées. Le résultat a été l'affirmation de la validité des actes édictés en tant qu'ils pouvaient être appuyés sur la législation antérieure (tout simplement ou avec les modifications imposées par la différence des textes). À ce propos, on peut consulter les sentences des 10 mai, 21 septembre et 17 novembre 1999 (*aranzadi* n<sup>os</sup> 4092, 7858 et 8499), ainsi que celles des 7 avril, 10 mai et 15 décembre 2000 (*aranzadi* n<sup>os</sup> 4926, 4092 et 10563).

**9. Nullité de modification du plan par manque d'enquête publique sur les travaux préparatoires.**

Ainsi l'a déclaré la Cour de cassation (sentence du 15 janvier 2000, *aranzadi* n<sup>o</sup> 471), en considérant que l'omission de l'enquête (obligatoire, selon les dispositions du règlement de planification urbaine du 1978, au moment où les travaux préparatoires avaient assez de consistance pour permettre d'adopter des solutions générales d'aménagement) ne peut être corrigée par l'enquête postérieure préalable à l'approbation du plan, car la première a pour objet de déterminer le « modèle » d'aménagement à adopter, tandis que la seconde encadre le débat sur un modèle déjà adopté.

**10. La construction de grandes infrastructures est exemptée de l'obtention du permis de construire.**

Malgré les modifications législatives introduites à partir de la loi nationale des routes du 1988, dans le but d'exempter de l'obtention du permis de construire communal l'exécution des travaux publics de la compétence de l'État (ou des régions), le conflit n'a pas disparu (v. *Afduh* 2000, n<sup>o</sup> 4, p. 558). À titre d'exemple, on retiendra ici deux nouvelles sentences où la Cour de cassation a affirmé l'exemption. La première (du 6 avril 2000, *aranzadi* n<sup>o</sup> 6133), par rapport à la construction d'un centre pénitentiaire, a déclaré l'exemption non seulement du permis de construire communal, mais aussi de l'autorisation de l'administration régionale pour bâtir dans une zone classée comme non urbanisable. La seconde, relative à la construction d'un tunnel routier (sentence du 28 septembre 2000, *aranzadi* n<sup>o</sup> 7322) s'appuie sur la distinction, établie par la Cour, entre travaux d'aménagement du territoire (c'est-à-dire d'importance supracommunale) et travaux d'urbanisme (dont l'influence est restreinte au territoire communal), pour exempter ceux du premier type.

## ■ Doctrine

L'apparition d'ouvrages généraux s'est un peu ralentie à cause, sans doute, de la difficulté de manier une législation de plus en plus « régionalisée ».

Pour une approche d'ensemble, voir le *Manuel du droit de l'urbanisme* du professeur Fernandez Rodriguez (16<sup>e</sup> éd., El Consultor, Madrid, 2001, 289 p.). Plus ambitieux, et comportant beaucoup d'informations orientées vers la pratique, *Régime juridique et gestion des sols urbains et urbanisables. Législation nationale et régionale*, de l'avocat J.M. Merelo Abela (Ciss-Praxis, Madrid, 2000, 955 p.).

Avec la même volonté d'offrir un panorama de la situation, l'Institut national de l'administration publique (INAP) vient de publier un gros *Manuel d'urbanisme* (Madrid 2001, 1001 p.), rédigé par un groupe de spécialistes. Mentionnons également le *Droit de l'urbanisme pratique*, coordonné par J.A. Lopez Pellicer (El Consultor, Madrid 2001, 2 vol.).

Quoique plus orientée sur les problèmes de répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes, nous citerons la thèse de A. Fernandez Carballal, *Le régime juridique de l'urbanisme en Espagne*, (INAP, Madrid 2001, 301 p.).