

Le droit de l'urbanisme en Italie

Alberto ROCCELLA
Professeur à l'Université de Milan

SOMMAIRE

- I. — LA NAISSANCE DU DROIT DE L'URBANISME
- II. — LES ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES DE L'URBANISME
- III. — LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
 - A. — L'État
 - B. — Les régions
 - C. — Les communes
 - D. — Les provinces et les villes métropolitaines
- IV. — LA PLANIFICATION
 - A. — La planification de directives
 - B. — La planification opérationnelle
 - C. — La planification exécutive
 - D. — Les lotissements
 - E. — La planification spéciale
- V. — LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE
 - A. — La concession de construire
 - B. — L'autorisation de construire
 - C. — La déclaration de début d'activité
- VI. — LES TRAVAUX PUBLICS
- VII. — L'EXPROPRIATION
- VIII. — LE CONTRÔLE ET LES SANCTIONS
- IX. — LA PROTECTION DU PAYSAGE
- X. — LE CONTENTIEUX

Alberto ROCCELLA. Professeur associé de droit de l'urbanisme à la Faculté de droit de l'Université de Milan. A enseigné précédemment le droit des collectivités locales et le droit régional à l'Université de Pavie. Auteur d'essais, notes et commentaires de législation et de jurisprudence sur le droit de l'urbanisme, le droit des collectivités locales, de l'enseignement public. A récemment publié (en collaboration avec A. Angiolini, C. Marzuoli, D. Sorace et A. Tavi) *Materiali per un corso di diritto urbanistico*, 2^e éd. 1996, Giapichelli, Torino.

I. — LA NAISSANCE DU DROIT DE L'URBANISME

Au XIX^e siècle l'Italie manquait d'une véritable législation de l'urbanisme. Il s'agissait alors d'un pays essentiellement agricole où la population était généralement installée en milieu rural. Les problèmes de croissance urbaine étaient limités et nombreuses les villes encore enfermées dans les limites des remparts moyenâgeux.

L'urbanisme et la construction immobilière étaient considérés comme des matières d'intérêt local et se trouvaient donc soumis à l'autonomie réglementaire des communes. Ainsi, de nombreuses communes instituèrent-elles une commission de construction immobilière chargée d'établir des prescriptions de caractère esthétique sur les nouvelles constructions. De nombreuses réglementations communales instituèrent alors le permis de construire et il fut établi que les nouvelles constructions seraient désormais assujetties à un permis de la commune.

L'urbanisme n'était considéré, au sein de la législation nationale, qu'à des fins d'expropriation. La loi générale sur les expropriations pour cause d'utilité publique (loi n° 2359 du 25 juin 1865) prévoyait en effet, aux articles 86 à 94, les plans régulateurs de construction et les plans d'agrandissement. Les plans régulateurs de construction concernaient les communes d'au moins 10000 habitants, afin de remédier à la mauvaise implantation des bâtiments : ces plans étaient donc conçus dans le but d'améliorer l'aménagement des zones déjà construites. Les plans d'agrandissement étaient au contraire prévus pour les communes qui désiraient développer leur agglomération. Ces deux types de plan étaient cependant réglementés de façon très succincte et se bornaient à être essentiellement des plans d'expropriation : leur fonction n'était pas de régir l'activité de construction des particuliers, mais plutôt de déclarer l'utilité publique et de permettre d'engager le processus d'expropriation pour un ensemble coordonné de zones considérées de façon globale.

Cette réglementation portant sur des plans régulateurs de construction et des plans d'agrandissement se révéla bien vite inadéquate pour affronter les problèmes du développement urbain. Les communes les plus importantes sentirent que l'ensemble des normes concernant la construction ne pouvait réglementer que les caractéristiques de construction de chaque immeuble, et que la réglementation des plans d'urbanisme contenue dans la loi générale sur les expropriations était trop rudimentaire. On y remédia au moyen de plans d'urbanisme préparés par les communes et qui devaient en outre être approuvés par l'État par loi spéciale.

La première loi générale sur l'urbanisme (loi n° 1150 du 17 août 1942), intitulée tout simplement «loi sur l'urbanisme», constitue encore aujourd'hui la loi fondamentale en la matière. Par la suite, cette loi a été plusieurs fois modifiée et intégrée par d'autres lois, dont les plus importantes sont : la loi n° 765 du 6 août 1967, souvent appelée «loi-pont» car on pensait qu'elle constituait un pont vers une future et plus vaste réforme de la loi sur l'urbanisme ; la loi n° 10 du 28 janvier 1977 souvent appelée «loi Bucalossi», du nom du ministre des Travaux publics qui en fut le promoteur ; la loi n° 47 du 28 février 1985 qui a établi une nouvelle réglementation des sanctions en cas de violation en matière d'urbanisme.

Cependant les lois nationales en matière d'urbanisme sont désormais très nombreuses et désordonnées. Une seule loi régit souvent des aspects très différents de l'urbanisme et, à l'opposé, certains aspects de l'urbanisme sont réglementés par différentes lois qui se sont peu à peu ajoutées les unes aux autres. Les recueils de législation nationale en matière d'urbanisme sont devenus très importants, dépassant parfois les 1 000 pages. Les entrepreneurs et même les spécialistes éprouvent des difficultés à s'orienter au sein d'une législation aussi stratifiée.

À cela s'ajoute le fait que, d'après la Constitution de 1948 l'Italie, tout en étant une République unitaire, a une base régionale. Les régions sont au nombre de vingt, dont quinze jouissent d'une autonomie ordinaire établie par la Constitution, et cinq de formes et conditions spéciales d'autonomie établies par leurs statuts et approuvées par loi constitutionnelle. Parmi ces dernières, le Trentin-Haut Adige bénéficie de conditions d'autonomie tout à fait particulières, car il est divisé en deux provinces autonomes (Trente et Bolzano) qui jouissent d'une plus grande autonomie que celle des régions.

Toutes les régions ont une autonomie législative et administrative dans différents domaines, parmi lesquels on compte l'urbanisme. Les régions ordinaires exercent l'autonomie législative dans le respect des principes fondamentaux établis par les lois nationales. Ces lois prennent le nom de lois-cadres ou plus exactement de «lois-encadrements». Les régions spéciales exercent dans de nombreux domaines, dont l'urbanisme, un pouvoir législatif exclusif et ne sont donc pas tenues de respecter les principes fondamentaux des lois nationales ; elles doivent seulement respecter la Constitution, les principes généraux de l'organisation juridique et ceux des réformes économiques et sociales de la République.

Cependant, les lois nationales peuvent également établir une réglementation de détail qui s'applique à chaque région (ou province autonome), en attendant que celle-ci approuve la sienne. En effet, pendant la mise en place de la législation régionale, de nombreuses lois nationales ont été pro-

mulguées, qui ont régi à la fois des aspects importants et secondaires en la matière.

Suite à la régionalisation, la législation sur l'urbanisme n'est plus unitaire. La loi de 1942 sur l'urbanisme, ainsi que les autres lois nationales en matière d'urbanisme constituent seulement un tronc commun d'où se détachent les lois régionales qui ont introduit de nombreuses nouveautés, parfois d'une certaine importance. Au sein d'un exposé sur la réglementation de l'urbanisme, quelques approximations sont donc inévitables, mais elles n'altèrent toutefois pas de façon sensible le cadre général.

Le cadre de cette étude nous contraint en outre à sélectionner des thèmes et à négliger certains aspects, même importants, dont l'illustration demanderait des développements plus importants.

II. — LES ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES DE L'URBANISME

Pour s'orienter au sein de la réglementation de l'urbanisme, il est utile de distinguer les types d'activité les plus importants prévus par les lois.

Le premier type d'activité réside dans la connaissance du territoire. Elle implique des enquêtes géologiques afin de s'assurer que les sols sont aptes aux constructions et qu'il n'y a pas de risques d'éboulements ou d'avalanches. Il s'agit d'une activité très importante car le territoire de l'Italie compte seulement 23 % de plaines, pour 42 % de collines et 35 % de montagnes. La connaissance du territoire consiste également à rédiger et mettre à jour la cartographie indispensable à la rédaction des plans d'urbanisme et, d'une façon plus générale, à l'administration du territoire.

Cette activité de connaissance du territoire n'est pas réglementée de façon très approfondie par les lois, parce qu'elle ne requiert pas les pouvoirs de l'administration et la limitation des positions juridiques subjectives des particuliers. En règle générale, chaque administration publique a la charge des activités de connaissance relatives aux affaires de sa compétence. Les activités sont donc décentralisées, cependant certaines régions soutiennent les communes dans leurs activités de connaissance du territoire en matière d'urbanisme, par des contributions financières et en mettant à leur disposition la cartographie qu'elles réalisent, surtout celle produite au moyen de relevés aériens.

Le second type d'activité concerne la planification. Les plans d'urbanisme permettent des prises de décisions simultanées, coordonnées et sys-

tématiques pour l'utilisation des sols à des fins constructibles, en évaluant les interférences (et donc les complémentarités et les incompatibilités) au sein des affectations que l'on entend attribuer aux diverses parties du territoire considéré comme objet du plan. Il est désormais reconnu que la planification représente le type d'activité le plus important et le plus significatif pour l'administration du territoire. La législation nationale (et même régionale) régit un nombre remarquable de plans d'urbanisme qui se distinguent par l'autorité compétente, le procédé de formation, l'objet et l'efficacité.

Le troisième type d'activité est assis sur la réglementation communale. Même après la loi de 1942 sur l'urbanisme, les communes ont conservé le pouvoir d'approuver la réglementation de la construction, qui constitue un acte différent de celui du plan d'urbanisme municipal et qui contient essentiellement des prescriptions relatives aux constructions (surface des cours et des espaces intérieurs, débordement sur les voies et places publiques, aspect des bâtiments et esthétique, normes d'hygiène). En pratique, la distinction entre les objets de la réglementation de la construction et du plan d'urbanisme municipal a souvent tendance à disparaître. Dans de nombreux cas la réglementation de la construction et le plan d'urbanisme se superposent : pour la jurisprudence prédominante, il n'existe pas de séparation rigide entre les deux actes et, par conséquent, leur objet n'est pas exclusif ; en cas de conflit, le problème d'illégalité ne se pose donc pas, et par application du critère chronologique, c'est l'acte le plus récent qui l'emporte.

La réglementation de la construction revêt encore aujourd'hui un intérêt non négligeable pour les entrepreneurs et en particulier les architectes. Toutefois son importance s'amenuise surtout en ce qui concerne les constructions particulières : la réglementation de la construction ne concerne généralement pas l'aspect le plus important et le plus caractéristique de l'urbanisme, à savoir l'évaluation des relations entre les constructions et les espaces publics ainsi que les constructions entre elles.

Le quatrième type d'activité réside dans la délivrance des autorisations grâce auxquelles les particuliers peuvent faire construire. La loi de 1942 sur l'urbanisme prévoyait un seul type de mesure, le permis de construire. La législation suivante s'est faite plus complexe. En règle générale, l'article 1 de la loi n° 10 de 1977 établit que toute construction est soumise à une concession de construire ; cependant les lois qui suivirent ont également prévu que certains types de travaux de construction de faible impor-

tance sont soumis à une autorisation gratuite ; enfin d'autres travaux ne nécessitent qu'une simple déclaration de début d'activité, par laquelle l'intéressé informe la commune de son intention de réaliser des travaux de construction et atteste qu'ils sont autorisés par des lois, réglementations et plans d'urbanisme.

Le permis de construire puis la concession et l'autorisation de construire ont dans le passé beaucoup retenu l'attention des spécialistes. Les autorisations de construire sont toujours et sans aucun doute importantes du point de vue pratique. Mais comme nous l'avons déjà indiqué, la fonction principale est représentée par la planification. Les autorisations de construire sont en effet toujours subordonnées à la planification, à tel point que l'on a proposé de considérer le permis, et ensuite la concession et l'autorisation de construction immobilière, comme des mesures de contrôle de la conformité du projet des travaux au plan de l'urbanisme, plutôt que comme de véritables mesures d'autorisation.

Le cinquième type d'activité concerne l'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation des travaux publics. En règle générale, l'expropriation est toujours subordonnée, comme la construction de la part des particuliers, à la planification : l'expropriation d'un terrain n'est possible qu'une fois que son affectation du point de vue de l'urbanisme a été définie, c'est-à-dire sa destination à des travaux publics ou à des travaux d'intérêt public sur le plan de l'urbanisme.

L'un des graves et difficiles problèmes de la législation italienne réside dans le laps de temps qui peut s'écouler entre l'entrée en vigueur d'un plan d'urbanisme et le moment où l'expropriation est effectivement décidée. Un autre problème, non moins grave, est celui des critères en vue de déterminer l'indemnité d'expropriation, car tout propriétaire veut être indemnisé proportionnellement au gain qu'il retirerait de la vente du terrain s'il était destiné par le plan à la construction privée, et non à la réalisation d'un ouvrage public.

Le sixième type d'activité consiste dans le contrôle des activités de construction des particuliers, afin d'assurer le respect des lois, des réglementations, des plans et des prescriptions ultérieures qui peuvent être établies dans les mesures d'autorisation. Cette activité inclut aussi les sanctions que l'administration peut infliger en cas de violation.

Il faut toutefois considérer que la réglementation des sanctions a constitué en réalité un aspect très particulier de l'urbanisme. Les abus de construction ont été assez bien tolérés dans le passé, en particulier dans les

régions méridionales du pays, et par deux fois déjà des lois nationales de régularisation ont été promulguées. Les personnes qui avaient commis des violations de l'urbanisme ont eu le droit, moyennant le paiement d'une somme d'argent, de régulariser leur construction et d'obtenir des mesures administratives de régularisation. De cette façon, même les délits pour violation de l'urbanisme ont disparu. La première loi de régularisation a été la loi n° 47 de 1985, qui a pris en considération les abus commis jusqu'au 1^{er} octobre 1983 ; la seconde loi de régularisation a été la loi n° 724 (art. 39) du 23 décembre 1994, qui a pris en considération, avec quelques limitations, les violations commises avant le 31 décembre 1993. La nécessité d'obtenir des sources d'entrées extraordinaires explique ces deux lois. Ainsi a-t-on renoncé à poursuivre des actes qui compromettent l'aménagement et résultent d'abus, et «récompensé» le comportement de constructeurs abusifs par rapport à celui des citoyens honnêtes et respectueux des lois. La Cour constitutionnelle a justifié la seconde loi de régularisation au vue des circonstances exceptionnelles qui sont intervenues par le passé, mais a aussi indiqué qu'elle considérerait comme illégitime une nouvelle loi de régularisation des abus de construction.

III. — LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

A. — L'État

La législation nationale détient en matière d'urbanisme un rôle plus important que la législation régionale. En revanche, suite à la régionalisation, le rôle de l'administration nationale en matière d'urbanisme s'est considérablement amenuisé.

En effet, selon la Constitution (art. 118), dans les domaines où les régions sont dotées de pouvoirs législatifs, ces dernières exercent également les fonctions administratives qui étaient auparavant attribuées aux ministères. Le transfert des fonctions administratives nationales en matière d'urbanisme aux régions ordinaires a eu lieu grâce au DPR n° 8 (art. 1) du 15 janvier 1972, prenant effet au 1^{er} avril 1972. Le DPR n° 616 du 24 juillet 1977 a ensuite complété la réalisation du système régional par de nouveaux transferts de fonctions pour toutes les matières de compétence régionale : les articles 79, 80 et 81 concernent l'urbanisme. Pour les régions spéciales et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano, le transfert des fonctions avait déjà eu lieu précédemment grâce à des normes de réalisation des statuts respectifs.

Suite à la régionalisation, l'administration nationale a perdu son rôle le plus important qui consistait à approuver les plans d'urbanisme municipaux. Une planification à caractère national n'est pas envisageable, seul un pouvoir national d'orientation et de coordination des activités régionales a été envisagé, mais n'a jamais été réellement exercé en matière d'urbanisme. La branche de l'administration nationale qui s'occupait de l'urbanisme était le ministère des Travaux publics. La tâche que ce ministère conserve en matière d'urbanisme concerne les grands travaux publics de la compétence de l'État.

B. — Les régions

Le rôle des régions en matière d'urbanisme est très important avant tout parce que les régions détiennent le pouvoir législatif et donc, à condition que les principes fondamentaux de l'État demeurent inchangés, elles peuvent substituer, pour leur territoire, leur propre législation à celle de l'État.

Pour ce qui est de l'administration, les régions peuvent exercer (et exercent effectivement) des activités de connaissance du territoire.

La tâche administrative la plus importante des régions concerne cependant la planification. Nombreuses sont celles qui ont pris l'engagement d'établir une planification au niveau régional, même si par la suite elles n'ont pas été capables de mener à terme une telle planification. Seuls le Frioul-Vénétie Julienne et la province de Trente ont effectivement réalisé un plan territorial régional et un plan d'urbanisme provincial.

Les régions participent en outre à la planification au niveau municipal à travers l'approbation des plans d'urbanisme municipaux. En fait, la planification de l'urbanisme n'est pas considérée comme une affaire d'intérêt exclusivement municipal. Le plan d'urbanisme le plus important, le plan régulateur général (PRG), est adopté par la commune mais est soumis à une approbation qui était autrefois de la compétence du ministère des Travaux publics et qui revient désormais à la région. Le pouvoir d'approbation n'est pas seulement formel, il est aussi substantiel : en effet, lors de l'approbation du plan régulateur général, on peut introduire des modifications considérables à la proposition de la commune. La région peut donc garantir une orientation homogène de la planification, de même que la coordination entre les plans des communes limitrophes.

Il n'est pas de la compétence des régions de délivrer les mesures d'autorisation de construire ; de même, les régions ne jouent pas un rôle majeur dans le contrôle et la répression des abus. Seules des tâches de substitution des communes en cas d'inertie sont prévues.

Les régions peuvent annuler les autorisations municipales de constructions illégales (art. 27 de la loi 1150 de 1942). De plus, les régions établissent les zones du territoire qui doivent être soumises à un contrôle particulier et périodique en matière d'urbanisme et de construction, y compris au moyen de relevés photogrammétriques aériens.

Les régions exercent le pouvoir d'exproprier les zones nécessaires à la réalisation de travaux publics, sauf s'il s'agit de travaux de la compétence de l'État pour lesquels même l'expropriation demeure de la compétence de dernier. Toutefois cette fonction, comme nous l'avons déjà vu, dépend strictement de la planification, qui en principe constitue le lieu où l'on décide la localisation sur le territoire de travaux publics.

C. — Les communes

D'un point de vue historique, les communes ont été et demeurent les protagonistes en matière d'urbanisme. En effet, la réglementation de l'activité de construction dépend de leur ressort, au moyen du règlement de la construction dont chaque commune doit se doter. En outre, chaque commune a le pouvoir de planifier le développement de l'urbanisme de son propre territoire, à la fois dans le respect des lois nationales et régionales et dans celui des plans d'urbanisme de niveau plus élevé s'ils existent.

La commune est également compétente pour la réalisation de nombreux types de travaux publics et, en particulier, la majeure partie des travaux d'urbanisation. Elle s'assure, au moyen de la concession ou de l'autorisation de construire, que les projets de construction que les particuliers entendent réaliser sont conformes aux prescriptions des lois, des réglementations et des plans.

Enfin, c'est à la commune qu'il revient d'évaluer les violations aux règles d'urbanisme et d'infliger certains types de sanction pour de telles violations.

D. — Les provinces et les villes métropolitaines

Les provinces sont des organismes locaux de second ordre, actuellement au nombre de 103. Historiquement, elles n'ont jamais joué aucun rôle en matière d'urbanisme. Leur tâche concernait principalement l'assistance et certains types de travaux publics comme les routes départementales ou les bâtiments pour les instituts techniques et les lycées scientifiques.

La loi de réforme des autonomies locales (loi n° 142 du 8 juin 1990) a cependant prévu, pour le futur, un rôle des provinces même en matière

d'urbanisme, avec des tâches de planification. La raison de cette réforme réside dans l'insuffisance du niveau municipal de planification.

L'Italie a une superficie d'environ 301 000 km² et une population totale de 57 millions d'habitants, avec une densité moyenne très élevée (plus de 190 habitants au km²). Les densités dans certaines parties du pays sont cependant beaucoup plus élevées, car la population se concentre surtout dans les zones de plaine, plutôt que dans celles de montagne et de colline souvent peu hospitalières.

Le pays est divisé en 8 103 communes, avec un degré de fractionnement très varié du territoire. Dans l'ensemble, on compte 46 communes de plus de 100 000 habitants et 1 039 seulement de plus de 10 000. Plus de 7 000 communes ont donc moins de 10 000 habitants ; mais bien plus de la moitié (4 680 égal à 58 %) compte moins de 3 000 habitants ; dont 819 moins de 500, 1 140 entre 501 et 1 000, et 1 708 entre 1 001 et 2 000 habitants.

Avec des niveaux de population aussi faibles, il est difficile de planifier le territoire de façon correcte, particulièrement en cas d'étroites relations dans des zones à caractère unitaire mais divisées en plusieurs communes.

Ce problème n'était pas étranger à la loi de 1942 sur l'urbanisme, selon laquelle le ministre des Travaux publics pouvait imposer, pour deux ou plusieurs communes voisines, la formation d'un plan régulateur général intercommunal, si celui-ci était jugé opportun pour la coordination de l'urbanisme. Le plan intercommunal devait être élaboré par une commune, établi par le ministre, puis décidé par chaque commune pour la partie concernant son propre territoire.

Les délibérations parallèles de plusieurs communes afin d'adopter un plan intercommunal étaient possibles en 1942, car le fascisme avait supprimé l'élection des conseils municipaux et établi que les communes devaient être administrées par un maire nommé par le roi (bien qu'en définitive il était nommé par le gouvernement) (loi n° 237 du 4 février 1926 ; DLR n° 1910 du 3 septembre 1926 converti en loi n° 957 du 2 juin 1927). Le rétablissement en 1946 de la démocratie au sein des communes (décret législatif n° 1 du 6 janvier 1946) a rendu très difficile l'accord sur les plans intercommunaux qui se sont faits rares.

La nouvelle loi sur les autonomies locales a décidé (art. 15) que chaque province devait adopter un plan territorial de coordination, déterminant les orientations générales de la vocation du territoire et en particulier : a) les diverses affectations du territoire en fonction de la vocation prédominante de ses zones ; b) la localisation des plus grandes infrastructures et des principales voies de communication ; c) les projets d'intervention pour l'aménagement du système hydrique, hydrogéologique et hydraulique des forêts,

et en général de la consolidation du sol et du régime des eaux ; d) les zones où il est jugé opportun d'instaurer des parcs ou des réserves naturelles.

Ce rôle de planification des provinces, qui laisse les tâches des communes inchangées, n'a pas été réalisé jusqu'ici, car il manque (à quelques exceptions près) les lois régionales qui doivent préciser le procédé de formation du plan territorial provincial, ses contenus spécifiques et ses effets.

De même, une autre réforme importante est attendue, il s'agit de celle introduite par la loi n° 142 de 1990 sur les villes métropolitaines. La loi considère comme zones métropolitaines les zones comprenant les communes de neuf chefs-lieux de région (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Naples, Bari) ainsi que les autres communes dont les installations ont un rapport d'étroite intégration avec eux, que ce soit pour les activités économiques, les services essentiels à la vie sociale, les relations culturelles et les caractéristiques territoriales. Dans les zones métropolitaines, la province est remplacée par la «ville métropolitaine» qui, sur la base de futures lois régionales, devrait mener à bien toutes les tâches qui d'ordinaire sont du ressort de la province (y compris le plan territorial de la ville métropolitaine), mais aussi les fonctions à caractère plus vaste, soustraites de ce fait aux communes.

IV. — LA PLANIFICATION

La loi de 1942 sur l'urbanisme avait institué un système de planification basé sur des plans de trois niveaux distincts, et communément appelé «en cascade», car chaque plan devait être conforme à celui de niveau supérieur.

Les trois niveaux sont communément appelés : planification de directives, planification opérationnelle, planification exécutive (ou de réalisation). Cette structure de la planification n'a été réalisée qu'en partie, mais mérite d'être illustrée car elle peut toujours constituer une base pour classer les autres types de plans admis par la législation nationale ultérieure et par la législation régionale.

A. — La planification de directives

Le premier niveau de planification était constitué par les plans territoriaux de coordination (PTC). La compétence en revenait au ministère des Travaux publics qui avait la faculté (et non le devoir) de former ce type de plans en établissant le périmètre de chaque plan.

D'après la loi sur l'urbanisme, les plans territoriaux de coordination servaient à orienter et à coordonner l'activité de l'urbanisme. Ils étaient en vigueur à durée indéterminée, et les communes dont le territoire était compris dans un PTC étaient tenues d'adapter leur plan régulateur général à ce dernier.

Le ministère des Travaux publics s'orienta vers la formation de plans territoriaux dont l'assise géographique correspondait à celle des régions, et conduisit certaines études préliminaires, mais sans parvenir à l'approbation d'aucun plan.

Ce niveau de planification est communément appelé «planification de directives» car il n'a pas d'effets directs à l'égard des particuliers. En d'autres termes, le PTC ne constitue pas un acte nécessaire ou suffisant pour décider une expropriation, ni pour délivrer une autorisation de construction, il sert juste à orienter le niveau inférieur (municipal) de la planification.

Pour ce niveau de planification, on utilise aussi communément l'expression planification «territoriale» afin de la distinguer de la planification «de l'urbanisme» au sens strict, par laquelle on entend la planification de niveau communal. Au sein de ce niveau de planification doit être inséré le nouveau plan provincial que, non sans raison, la loi n° 142 de 1990 appelle plan territorial de coordination.

Diverses lois régionales ont confirmé ce type de planification, en distinguant par là même divers types de plans de directives, mais avec des résultats pratiques très modestes.

B. — La planification opérationnelle

La planification opérationnelle intervient au niveau municipal au moyen du plan régulateur général (PRG). Selon la loi n° 1150 de 1942, seules les communes qui étaient insérées dans des listes spéciales approuvées par le ministère des Travaux publics étaient obligées de former un PRG. Les autres communes avaient cependant la faculté d'adopter un PRG ; et, de toute façon, les communes qui ne se dotaient pas d'un PRG devaient intégrer la réglementation de la construction dans un programme de construction qui représentait un substitut du PRG car il pouvait avoir les mêmes contenus, mais avec un procédé de formation plus simple (sans la participation des particuliers).

Depuis 1942, la planification opérationnelle est donc obligatoire, même si elle se présente sous deux formes différentes. De nombreuses lois régionales ont simplifié le système : elles ont conservé les programmes déjà en

vigueur, mais ont établi que, pour l'avenir, les communes adopteraient seulement un plan régulateur général.

La réalisation de la planification opérationnelle n'a pendant longtemps été réalisée qu'en partie. Une incitation très forte à son accomplissement est venue des soi-disants standards généraux de l'urbanisme (loi n° 765 de 1967, art. 17, qui a rajouté l'art. 41-quinques à la loi n° 1150/1942 ; loi n° 10 de 1977, art. 4) qui consistent à limiter légalement la possibilité de délivrer les mesures de permis de construire dans les communes non dotées d'un PRG (ou de son substitut simplifié). À l'intérieur du périmètre du centre urbanisé (délimité par le conseil municipal), seuls les travaux de restauration et d'assainissement en vue de la conservation, de l'entretien ordinaire et extraordinaire, de la consolidation et de l'assainissement en matière d'hygiène sont permis, à l'exclusion de nouvelles constructions ou surélévations ; en dehors du périmètre du centre urbanisé, la construction résidentielle ne peut pas dépasser l'indice de densité de 0,03 m³ par mètre carré de terrain constructible ; les superficies couvertes par les édifices ou ensembles de production ne peuvent pas dépasser le dixième de la zone de propriété.

Le PRG, qui est en vigueur à durée indéterminée, doit prendre en considération tout le territoire de la commune, mais peut être modifié chaque fois qu'on le juge opportun. Dans la pratique habituelle, le PRG est rédigé sur une carte topographique avec une échelle aux deux millièmes et il régit avec précision l'affectation des sols. Il établit la subdivision en zones, la possibilité de construire et à quelle fin (résidentielle, industrielle, artisanale ou de bureaux), ainsi que la typologie immobilière et les principaux indices et paramètres de l'urbanisme (la dimension minimale du lot constructible, la hauteur, la densité, le rapport de couverture et la distance par rapport aux autres édifices).

Le PRG indique en outre les terrains non constructibles (interdictions de construire) et ceux qui doivent être expropriés afin de réaliser des travaux publics ou des installations d'utilité publique (limitations d'expropriation). Ces limitations ne durent que cinq ans, sauf si un plan d'exécution du PRG est approuvé avant cette date ; dans ce cas, les limitations sont prolongées pendant toute la durée du plan détaillé.

Les limitations sont donc temporaires, alors que, pour le reste, le PRG reste en vigueur à durée indéterminée. Mais le caractère temporaire des limitations n'est pas favorable aux propriétaires : à l'échéance, en effet, les terrains sont considérés comme non affectés à l'urbanisme et sont seulement constructibles dans les limites des standards généraux d'urbanisme. La commune a cependant le devoir d'intégrer le PRG, étant donné qu'il doit prendre en compte la totalité du territoire.

Suite au décret du ministre des Travaux publics n° 1444 du 2 avril 1968, les nouveaux PRG doivent diviser le territoire municipal en zones, selon une typologie uniforme pour tout le pays.

Les zones sont indiquées par les lettres de l'alphabet :

- A) les parties du territoire urbain qui revêtent un caractère historique, artistique ou d'une quelconque valeur au niveau de l'environnement ;
- B) zones totalement ou partiellement construites (superficie couverte supérieure à un huitième de la superficie totale) ;
- C) zones d'extension résidentielle ;
- D) zones d'installations industrielles ;
- E) zones agricoles ;
- F) zones d'équipements et d'installations d'intérêt général.

En outre, les nouveaux PRG doivent respecter les limites de densité des constructions, de hauteur, de distance entre les bâtiments, mais également les rapports maximums entre les espaces destinés aux établissements résidentiels et à la production, ainsi que les espaces publics à vocation d'espaces verts ou de parkings. Ces limites et rapports sont généralement appelés standards spéciaux de l'urbanisme ou standards de direction et de coordination.

Le décret a établi les limites et les rapports pour chaque type de zone. Pour les zones A et B, les limites de hauteur sont destinées à assurer le respect des caractéristiques historiques du centre urbain et à éviter une surcharge ultérieure. Pour les zones d'extension résidentielle, le décret a seulement établi les rapports entre les espaces destinés aux établissements et aux espaces publics.

Le décret a également posé que l'on compte un habitant pour 25 m² de superficie habitable. Pour chaque habitant, le plan doit assurer au moins 18 m² d'espaces publics répartis généralement comme suit :

- 4,50 m² pour les écoles et les maternelles ;
- 2,00 m² pour les équipements collectifs (églises, bibliothèques, bureaux administratifs, poste, etc.) ;
- 9,00 m² pour les espaces aménagés en parc, pour le jeu et le sport ;
- 2,50 m² pour les parkings.

Ces rapports sont plus souples dans les centres historiques et dans les zones déjà partiellement bâties : s'il n'y a pas d'espace suffisant, ces rapports peuvent être compensés par les zones d'expansion. Ces dispositions tendent à assurer un rapport équilibré entre les habitations privées et les ouvrages publics ou espaces publics complémentaires. Certaines régions ont renforcé les standards de façon à assurer une meilleure qualité urbaine.

La région Lombardie a par exemple augmenté le standard des espaces publics de 18 à 26,5 m² par habitant. Elle a également établi au moyen d'une loi les limites minimales et maximales de densité concernant les nouvelles zones d'extension résidentielle. La limite minimale, 10 000 m³ par hectare de densité territoriale, devrait limiter le gaspillage de territoire ; la limite maximale, 4,5 m³ par mètre carré de densité foncière, devrait éviter la congestion urbaine.

Le PRG est adopté par le conseil municipal et publié de façon à permettre à tous les intéressés à présenter leurs observations sur lesquelles le conseil municipal doit se prononcer. Le PRG est donc soumis à l'approbation de la région qui peut apporter les modifications nécessaires afin d'assurer le respect des lois, des plans de niveau supérieur et des standards spéciaux. Des modifications suite à l'accueil par la commune des observations des particuliers et des modifications dues à des raisons d'opportunité, comme la protection des ensembles de monuments ou l'aménagement rationnel et coordonné des travaux et installations publics, peuvent également être apportées.

C. — La planification exécutive

La loi n° 1150 de 1942 prévoit les plans détaillés d'exécution du PRG qui devraient développer les prévisions du PRG de façon beaucoup plus approfondie. Le PRG pourrait en effet se limiter à établir le réseau des principales voies de communication ainsi que les caractères de la construction privée, alors que le plan détaillé indique les masses et les hauteurs des constructions et les espaces réservés à des établissements ou installations d'intérêt public. Les choix déjà très détaillés faits dans le cadre du PRG rendent cependant les plans exécutifs souvent superflus. Le juge administratif reconnaît du reste que, si le PRG est suffisamment précis, un plan détaillé devient inutile, que ce soit pour la délivrance du permis de construire ou pour l'expropriation. Les plans détaillés ne sont donc pas toujours nécessaires : le plus souvent, c'est ce même PRG qui établit les zones (normalement d'expansion) pour lesquelles la construction est soumise à un plan détaillé.

À l'origine, même les plans détaillés étaient soumis à une approbation du ministère des Travaux publics (et ensuite de la région) afin de contrôler leur conformité au PRG et y insérer éventuellement des modifications. Mais la loi n° 47 de 1985 a simplifié la procédure et a établi (art. 24) que, exception faite des zones ou limites territoriales reconnues par la région, l'approbation des plans détaillés est du ressort de la commune intéressée

dans la mesure où les choix fondamentaux sur l'urbanisme ont déjà été faits dans le cadre du PRG et approuvés par la région. Dans l'hypothèse où le plan détaillé ne respecte pas le PRG, il sera considéré comme une variante du PRG et soumis à l'approbation régionale. Le principe de distinction des plans est donc atténué : une modification préalable du PRG n'est pas nécessaire, mais une mesure identique est en même temps une variante du PRG et un plan détaillé.

Au sein du procédé de formation des plans détaillés, il est prévu que des particuliers participent, ce qui leur permettra de présenter leurs oppositions au projet décidé par le conseil municipal.

Le plan détaillé a une efficacité qui ne dépasse pas dix ans, laps de temps établi lors de son approbation et qui comporte la déclaration d'utilité publique des travaux qui y sont prévus. La déclaration d'utilité publique constitue le préalable à l'expropriation qui pourra être prononcée durant la période d'efficacité du plan. Mais, comme nous l'avons déjà remarqué, la déclaration d'utilité publique et l'expropriation peuvent être directement préparées sur la base du PRG, si ce dernier est suffisamment précis au niveau de la localisation et de l'affectation des zones nécessaires à la réalisation des travaux publics.

D. — Les lotissements

Les lotissements sont une forme de planification alternative du territoire qui équivaut aux plans détaillés. Ils se distinguent des plans détaillés car l'initiative vient des particuliers intéressés qui présentent un projet à la commune. Le lotissement est autorisé à condition qu'une convention avec la commune soit signée, dans laquelle le particulier cède à la commune les terrains nécessaires aux travaux d'urbanisation primaire et en assume personnellement les charges, ainsi qu'une quote-part des travaux d'urbanisation secondaire relatifs au lotissement (cf. § VI).

Les lotissements ont toujours été très nombreux, surtout dans les zones d'expansion urbaine. Ils représentent l'exemple le plus important d'urbanisme négocié entre l'administration publique et les propriétaires. Sur le plan théorique, ils ont posé de nombreux problèmes dans la mesure où, au moyen d'un accord entre la commune et les particuliers, on touche aux intérêts publics en matière d'urbanisme. Mais récemment la loi sur la procédure administrative (loi n° 241 du 7 août 1990) a également prévu la possibilité d'accords entre les administrations publiques et privées sur le contenu discrétionnaire des actes administratifs.

E. — La planification spéciale

La législation nationale qui suivit la loi fondamentale sur l'urbanisme a introduit de nombreux plans à finalités particulières, comme le plan pour la construction économique et populaire, le plan pour les installations productives, le plan des zones industrielles ou le plan de récupération du patrimoine de construction existant.

Il ne nous est pas possible ici d'examiner tous ces plans qui sont pour la plupart des plans d'exécution du PRG, mais avec des caractéristiques particulières. Le rôle de chaque plan peut néanmoins bien être compris grâce à sa similitude de genre et à sa différence spécifique par rapport aux plans que nous avons décrits précédemment.

V. — LES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE

A. — La concession de construire

Les nouvelles constructions des particuliers sont soumises à une concession de construire qui se distingue de l'ancien permis de construire par son caractère généralement onéreux.

La concession comporte en effet le paiement d'une contribution en deux parts distinctes. La première part est établie par chaque région en un pourcentage allant de 5 à 20 % du coût de la construction, et a la caractéristique d'un véritable tribut à l'activité économique de construction. La seconde part est proportionnelle à l'incidence des charges d'urbanisation primaire et secondaire (cf. § VI), elle est établie par la commune sur la base des critères définis par la région.

Les profits des concessions de construire (et également ceux des sanctions pécuniaires infligées par la commune pour violation de construction) sont versés sur un compte courant bloqué auprès de la trésorerie de la commune ; ces profits sont destinés à la réalisation des travaux d'urbanisation primaire et secondaire, à l'assainissement des ensembles de constructions compris dans les centres historiques, ainsi qu'aux dépenses d'entretien ordinaire du patrimoine municipal.

La concession de construire peut cependant être gratuite dans certains cas, indiqués par l'article 9 de la loi n° 10 de 1977, comme les travaux réalisés par des entrepreneurs agricoles pour des besoins agricoles ou les travaux rendus nécessaires par les catastrophes publiques.

Le concession est délivrée par le maire, après avis préalable de la com-

mission de construction municipale, en conformité avec les prévisions du PRG et des autres plans exécutifs municipaux ; à défaut de PRG, on respecte les standards généraux d'urbanisme. La concession de construire ne peut donc pas être refusée si le projet d'ouvrage est conforme aux prévisions des plans municipaux ; par contre, l'autorisation doit être refusée si le projet n'est pas conforme aux plans municipaux.

La délivrance de la concession est cependant toujours soumise à l'existence des travaux d'urbanisation primaire ou bien à la prévision, de la part de la commune, de les réaliser dans les trois années qui suivent, ou encore à l'engagement des particuliers de réaliser eux-mêmes de tels travaux en même temps que les constructions. La concession n'est pas révocable, mais devient caduque si les travaux n'ont pas été commencés avant la fin de la première année ; il faudra donc en demander le renouvellement. Les changements des plans municipaux comportent également la déchéance des concessions délivrées précédemment qui sont incompatibles avec les nouvelles prescriptions, à moins que les travaux n'aient déjà été commencés et ne se terminent avant la fin des trois ans à compter de leur démarrage.

La procédure de délivrance de la concession de construire a récemment été réglé par l'article 2, alinéa 60, de la loi n° 662 du 23 décembre 1996. Le permis peut contenir des prescriptions et des modalités d'exécution pour la réalisation du projet⁽¹⁾.

B. — L'autorisation de construire

Les lois qui suivirent la loi n° 10 de 1977 ont établi que certains travaux de construction, comme l'entretien extraordinaire et les parkings souterrains, sont soumis à une autorisation de construire, au lieu d'un permis. L'autorisation de construire est gratuite et également délivrée par le maire⁽²⁾.

C. — La déclaration de début d'activité

Dans de nombreuses communes, le temps nécessaire à la délivrance des concessions et des autorisations de construire est devenu particulièrement long (pouvant aller jusqu'à deux ans après dépôt de la demande !). Afin de

(1) La loi n° 127 du 15 mai 1997 a déplacé la compétence pour la délivrance de la concession du maire aux responsables administratifs de la commune.

(2) Et, après la loi n° 127 du 15 mai 1997, par les responsables administratifs de la commune.

remédier à cet inconvénient, l'article 26 de la loi n° 47 de 1985 avait déjà établi que les travaux internes aux constructions sont seulement soumis à une déclaration de début d'activité de la part du propriétaire, accompagnée d'un rapport d'architecte qui atteste que ces travaux sont conformes aux prescriptions des lois, des réglementations et de la planification.

Récemment, l'article 2, alinéa 60 de la loi n° 662 du 23 décembre 1996 a étendu la déclaration de début d'activité à d'autres travaux pour lesquels les lois précédentes exigeaient l'autorisation.

VI. — LES TRAVAUX PUBLICS

Les travaux publics sont divisés en plusieurs catégories. L'État conserve sa compétence en ce qui concerne la réalisation de certains types de travaux de grande importance, comme les routes nationales et les autoroutes, les aéroports, les voies ferrées : la liste de ces travaux est établie par l'article 88 du DPR n° 616 du 24 juillet 1997.

Les autres travaux publics sont considérés d'intérêt régional et sont de la compétence des organismes locaux (provinces et, surtout, communes). Au sein des travaux publics non nationaux, la loi n° 847 de 1964 prend particulièrement en considération les travaux d'urbanisation, divisés en deux sous-groupes.

Par travaux d'urbanisme primaire on entend les routes résidentielles, les espaces de stationnement et de parking, les égouts, le réseau d'eau, le réseau de distribution de l'énergie électrique et du gaz, l'éclairage public et les espaces verts aménagés. Par travaux d'urbanisme secondaire on entend les crèches (pour les enfants de 3 mois à 3 ans), les écoles maternelles (pour les enfants de 3 à 6 ans), les écoles, les marchés de quartier, les délégations municipales, les installations sportives de quartier, les centres sociaux, les équipements culturels et sanitaires, les espaces verts de quartier, les cimetières et les centres de dépuración. Les églises et autres édifices religieux sont également considérés comme des travaux d'urbanisme secondaire, ils sont d'ailleurs aujourd'hui réalisés par les autorités religieuses concernées qui peuvent obtenir de la commune un petit pourcentage des contributions que les particuliers paient lors de la remise du permis de construire.

Tous les travaux publics, y compris les grands travaux publics de la compétence de l'État, sont soumis au respect du PRG. Mais les communes décident de plus en plus de chaque projet de travaux publics de leur compétence, au moyen d'une modification partielle et particulière du PRG.

Pour les travaux publics des communes, la concession de construire est remplacée par la délibération d'approbation du projet qui doit cependant être accompagnée d'un rapport d'architecte qui atteste la conformité du projet à la planification.

Les travaux publics de l'État ne sont pas soumis à la concession de construire mais leur conformité à la planification municipale doit être vérifiée en accord avec l'État et la région intéressée (donc sans la participation de la commune).

Les travaux publics nationaux peuvent également être réalisés au moyen d'une modification du PRG s'il y a eu accord en ce sens entre la région intéressée et le gouvernement central. Enfin, le gouvernement peut faire prévaloir les intérêts nationaux pour la réalisation de travaux publics nationaux, même contre ceux de la région intéressée. Le procédé est plus compliqué : en effet, la volonté d'un seul ministre n'est pas suffisante, il faut l'avis obligatoire, mais non contraignant, d'une commission spéciale du Parlement pour les questions régionales ; une délibération du Conseil des ministres est ensuite nécessaire et enfin un décret du président de la République (DPR n° 383 du 18 avr. 1994 ; DPR n° 616 de 1977, art. 81).

VII. — L'EXPROPRIATION

Comme nous l'avons déjà noté, l'expropriation est toujours une conséquence de la planification municipale, même si les plans municipaux peuvent être modifiés en vue de réaliser des travaux publics non conformes à leurs prévisions. Le moment décisif pour l'expropriation est donc celui du choix du terrain sur lequel les travaux publics seront réalisés, et ce choix est effectué avec le PRG ou avec une variante du PRG, ou bien encore avec un plan d'exécution du PRG.

Le problème le plus grave est celui de la mesure de l'indemnité d'expropriation. La loi générale sur les expropriations de 1865 prévoyait (art. 39) le critère de la valeur vénale : le juste prix que l'immeuble aurait eu lors d'une libre négociation d'achat et vente.

Les lois qui suivirent ont cependant introduit, pour chaque type d'expropriation, des critères différents. Par exemple, la loi n° 2892 du 15 janvier 1885 sur les expropriations nécessaires à l'assainissement en matière d'hygiène de la ville de Naples après une épidémie de choléra établit le critère de la moyenne entre la valeur vénale et la somme des locations des dix dernières années : le niveau des locations était très élevé à cause de la pénurie d'habitations et, de ce fait, l'indemnisation favorisait les proprié-

taires de maisons de valeur modeste mais à haut rendement. À défaut de locations qui résultent d'un acte de date certaine pour l'année correspondante de loyer, le second élément de la moyenne était constitué par la valeur en vigueur de l'impôt immobilier : et, dans la mesure où cette valeur pouvait être très basse, l'indemnité pouvait descendre jusqu'à un peu plus de la moitié de la valeur vénale.

L'indemnité d'expropriation a été profondément modifiée par la loi n° 865 du 22 octobre 1971 (modifiée par la loi n° 10 de 1977), qui a posé que si le terrain prévu pour l'expropriation est déjà construit, l'indemnité est constituée de deux parties, dont l'une correspond à la valeur des constructions (pourvu qu'elles ne soient pas abusives) et l'autre à la valeur du terrain.

Pour les terrains, la loi n° 865 de 1971 a adopté dans tous les cas le critère de la valeur agricole. Dans chaque province une commission s'est constituée, qui détermine chaque année, pour toutes les zones agraires qui divisent la province à des fins statistiques, la valeur agricole moyenne des terrains selon les cultures pratiquées. L'indemnité d'expropriation était proportionnelle à la valeur agricole moyenne ainsi établie par rapport à la culture effectivement pratiquée sur le terrain prévu pour l'expropriation, ainsi qu'à son étendue. Pour l'expropriation des terrains appartenant au centre urbanisé (et donc plus recherchés sur le marché immobilier), la loi établissait cependant un critère différent : la valeur agricole moyenne de la culture la plus rentable, multipliée par un coefficient de 2 à 5 pour les villes de moins de 100 000 habitants, et de 4 à 10 pour les villes de plus de 100 000 habitants. Ce coefficient de multiplication assurait aux propriétaires une partie du revenu foncier ; l'indemnité demeurait toutefois bien loin du prix qu'il aurait été probablement possible d'obtenir lors d'une vente si le plan d'urbanisme avait destiné la zone à la construction privée au lieu de l'expropriation pour travaux publics.

La Cour constitutionnelle a déclaré ce critère illégal (jugements n°s 5 et 13 de 1980 ; n° 223 de 1983) par violation de l'article 42 de la Constitution qui défend la propriété privée. Selon la Cour constitutionnelle, la propriété des sols comprend aussi la faculté de construire ; le remplacement du permis de construire par la concession de construire n'implique donc pas, comme certains le pensaient, que la faculté de construire ait été saisie par la loi pour en faire ensuite l'objet d'une attribution onéreuse au propriétaire. L'indemnité doit donc être liée à la valeur économique sur le marché comme si le terrain était toujours constructible, même si des corrections sont possibles, comme une moyenne entre la valeur vénale et une autre valeur, d'après l'exemple de la loi pour Naples.

Les jugements de la Cour constitutionnelle sur l'indemnité d'expropriation ont suscité un très vif débat. Il semble impossible de concilier la thèse de la Cour avec les standards généraux sur l'urbanisme : seulement, sur la base de la loi, sans PRG, la possibilité de construire est tellement faible qu'on ne peut plus soutenir que le droit de propriété comprenne la faculté de construire. Cette faculté est au contraire substantiellement créée par l'approbation du PRG. Mais il est vrai aussi que le PRG peut provoquer de très grandes différences entre les propriétaires, selon qu'ils consentent ou non à construire. La pire des conditions est celle du propriétaire d'un terrain soumis à l'interdiction de construire, qui ne peut pas obtenir d'indemnisation. Mais même le propriétaire d'un terrain destiné à des travaux publics est pénalisé lorsque l'expropriation intervient après un long laps de temps (jusqu'à 15 ans du PRG, si un plan d'exécution est approuvé), et lorsque l'indemnité est très basse par rapport au prix du marché des terrains avoisinants destinés à la construction privée.

Le problème de la différence de traitement des propriétaires dans les choix du PRG n'a pas trouvé de solution satisfaisante et représente un grave obstacle au parfait exercice de la planification, car il engendre de fortes pressions de la part des propriétaires et constitue une incitation à des accords illicites entre les administrateurs municipaux et les propriétaires.

En tout état de cause, les jugements de la Cour constitutionnelle n'ont pas concerné l'expropriation des terrains qui, se trouvant en milieu agricole, ne sont effectivement pas intéressés par des procès d'urbanisation et pour lesquels le critère de la valeur agricole moyenne s'est maintenu. Les jugements de la Cour, au contraire, concernent seulement les soi-disants «terrains constructibles» : à ce sujet, il faut souligner que les terrains destinés à l'expropriation légale par les plans d'urbanisme ne sont jamais constructibles, justement parce qu'ils sont soustraits à la construction privée. Par «terrains constructibles» on entend ici les terrains qui sont aptes à la construction et qui, indépendamment des prescriptions des plans, sont souhaitables pour la construction car ils se trouvent dans un milieu déjà urbanisé, à proximité d'autres constructions privées et de travaux d'urbanisation.

Après une phase transitoire qui dura bien longtemps, la solution définitive pour l'expropriation de ces terrains a été trouvée grâce à l'article 5-bis du DL n° 333 du 11 juillet 1992 (converti en loi n° 359 du 8 août 1992) qui a repris le critère de la loi de 1885 pour Naples. L'indemnité est égale à la moyenne entre la valeur vénale et la somme des dix ans de revenu imposable. Sur ce montant, il faut cependant appliquer une réduction de 40 %, sauf si le propriétaire consent à céder volontairement son bien : dans ce cas, la réduction ne s'applique pas. La réduction n'a pas de véritable fon-

dement logique : elle sert seulement à décourager le contentieux. La Cour constitutionnelle a repoussé les questions d'illégalité constitutionnelle soulevées contre ce critère.

VIII. — LE CONTRÔLE ET LES SANCTIONS

Le contrôle du respect de la législation et de la planification de l'urbanisme revient essentiellement aux communes.

Les sanctions pour violation de l'urbanisme ont été modifiées par la loi n° 765 de 1967, par la loi n° 10 de 1977 et, en dernier lieu, par la loi n° 47 de 1985 (excepté les intégrations qui peuvent être établies par les lois régionales).

On distingue différents types d'abus et on compte différents types de sanctions : pénales, administratives, fiscales, civiles et accessoires.

Les abus les plus graves constituent un délit et sont donc punis par le juge pénal (art. 20 de la loi n° 47 de 1985) ; il s'agit du lotissement abusif, de la construction sans concession et de l'inobservation des prescriptions qui peuvent être contenues dans la concession. Pour les abus de moindre importance, comme les constructions partiellement différentes de la concession, il existe des sanctions administratives de deux sortes : l'ordre de démolition et le paiement d'une somme d'argent.

En ce qui concerne les constructions sans concession, les sanctions administratives s'ajoutent aux sanctions pénales. Les différentes sanctions administratives sont infligées par la commune ; mais on peut penser qu'il s'agit d'un choix législatif peu sage car les administrateurs locaux n'ont souvent pas eu le courage de réprimer les abus de leurs électeurs. Il est intéressant de remarquer que la construction d'un immeuble sans concession ou autorisation, mais en conformité avec les prescriptions des lois et des plans, constitue un abus mineur auquel on peut toujours remédier (art. 13 de la loi n° 47 de 1985) : cela confirme le fait que la concession est surtout un acte de contrôle du respect du PRG.

Les constructions abusives ne peuvent bénéficier d'avantages fiscaux. Les contrats qui ont des bâtiments pour objet sont nuls s'il manque les pièces principales de la concession de construire et, dans l'hypothèse où les notaires les reçoivent, ils encourent une sanction disciplinaire.

En outre, il est formellement interdit à toutes les entreprises de distribution de services publics (eau, électricité, gaz, téléphone) de dispenser leurs fournitures pour des immeubles dépourvus de concession de construire.

IX. — LA PROTECTION DU PAYSAGE

Le PRG peut contenir des prescriptions pour les zones à caractère paysager, mais le principe fondamental de la législation est que la protection des beautés naturelles constitue une matière différente de l'urbanisme, soumise à la loi n° 1497 du 29 juin 1939, suivie d'une réglementation pour son application (DR n° 1357 du 3 juin 1940).

La loi 1497/1939 sauvegarde : 1) les biens immeubles qui présentent d'importants caractères de beauté naturelle ou de singularité géologique ; 2) les villas, les jardins, les parcs qui ne rentrent pas dans la loi de protection des biens d'intérêt artistique et historique et qui se distinguent par leur beauté peu commune ; 3) les ensembles de biens immeubles qui revêtent un aspect caractéristique ayant une valeur esthétique et traditionnelle ; 4) les beautés panoramiques considérées comme des cadres naturels, du point de vue des belvédères, accessibles au public et desquels on jouit du spectacle de ces beautés. Les biens des deux premières catégories sont appelés «beautés individuelles» ; les autres «beautés d'ensemble».

La protection du paysage concerne donc seulement certains territoires, alors que la réglementation de l'urbanisme concerne tout le territoire national.

D'après la loi 1497/1939, l'autorité administrative déclare l'intérêt public remarquable des beautés individuelles et des beautés d'ensemble. Les listes des biens à sauvegarder peuvent toujours être intégrées à de nouvelles listes, même pour un seul bien. La déclaration d'intérêt public remarquable d'après la loi 1497/1939 est communément appelée aussi «limitation du paysage». Les biens sur lesquels la limitation du paysage a été imposée ne peuvent pas être détruits ou modifiés de façon à porter préjudice à leur aspect extérieur qui est protégé par la loi. Par conséquent, les propriétaires doivent présenter à l'administration publique le projet des travaux qu'ils entendent entreprendre sur les biens de limitation, afin d'obtenir une autorisation préalable.

L'autorisation paysagère est complètement indépendante de l'autorisation ou du permis de construire. Il s'agit de «protections parallèles» qui n'ont pas d'effet l'une sur l'autre. Pour les beautés d'ensemble, la formation d'un plan territorial du paysage est également possible afin d'éviter que les aires de ces localités soient utilisées au détriment de la beauté panoramique.

L'administration publique préposée à la protection du paysage était à l'origine le ministère de l'Éducation nationale qui, après le fascisme, a recouvré son ancienne appellation de ministère de l'Instruction publique.

En 1974, la protection des beautés naturelles a été attribuée à un ministère nouvellement institué, le ministère pour les biens culturels et environnementaux. En 1977 puis en 1985, d'importantes modifications y ont été apportées. En 1977, à l'occasion de la seconde phase de régionalisation, les fonctions administratives de protection des beautés naturelles furent déléguées aux régions afin de consentir un exercice organique des fonctions d'aménagement du territoire. Les tâches de direction, de substitution en cas d'inertie des régions, d'intégration des listes des beautés naturelles et d'annulation des autorisations délivrées par les régions sont restées assignées au ministère pour les biens culturels et environnementaux.

Toutefois, la Cour constitutionnelle a toujours affirmé que la législation sur l'urbanisme et la protection des beautés naturelles (ou du paysage) appartiennent à deux domaines distincts, et que la matière de l'urbanisme ne comprend pas la protection du paysage. C'est pour cette raison que les fonctions de protection des beautés naturelles ont uniquement été déléguées aux régions ordinaires, et non transférées. Certaines régions ont subdélégué une partie de leurs fonctions de protection du paysage aux provinces ou aux communes. Les cinq régions spéciales ont au contraire la pleine autonomie législative en matière de protection des beautés naturelles, car leurs statuts ont été établis en ce sens.

En 1985, le décret-loi n° 312 du 27 juin 1985, converti en loi n° 431 du 8 août 1985 a posé que sont soumis à la limitation du paysage : a-b) les côtes de 300 mètres de profondeur du bord de la mer et des lacs ; c) les fleuves et leurs rives respectives de 150 mètres de profondeur ; d) les montagnes de plus de 1 600 mètres d'altitude pour les Alpes et de plus de 1 200 mètres pour les Apennins ; e) les glaciers ; f) les parcs naturels nationaux et régionaux ; g) les territoires recouverts de forêts ; h) les zones de propriété collective d'origine médiévale ; i) les zones humides protégées en accord avec la convention de Ramsar ; j) les volcans ; k) les zones archéologiques. Pour ces zones, aucune disposition administrative n'est donc nécessaire déclarant leur intérêt paysager notable, lequel découle directement de la loi. Pour les transformations à l'intérieur de ces zones, l'autorisation paysagère est toujours nécessaire. De plus, les régions sont obligées de former un plan paysager ou territorial en y ajoutant une considération spécifique aux valeurs du paysage.

X. — LE CONTENTIEUX

En règle générale, le contentieux entre citoyens et administration publique est confié à la juridiction de l'autorité judiciaire ordinaire lorsqu'il est question d'un droit subjectif. En revanche, il est du ressort de la juridiction administrative (tribunaux administratifs régionaux de premier degré ; Conseil d'État en appel) lorsque le litige concerne un intérêt légal, c'est-à-dire une position juridique subjective défendue par la loi mais confrontée à des positions de pouvoir de l'administration publique. Dans certains cas, spécialement indiqués par la loi, la juridiction administrative est absolue, à savoir qu'elle s'exerce même s'il existe des droits subjectifs.

En matière d'urbanisme, les administrations publiques agissent au moyen de pouvoirs discrétionnaires, et la grande majorité des contentieux dépend donc de la compétence de la juridiction administrative. Les différends sur le calcul de l'indemnité d'expropriation sont essentiellement du ressort de l'autorité judiciaire ordinaire. Les contentieux sur la légalité des plans d'urbanisme sont au contraire de la compétence de la juridiction administrative. L'article 16 de la loi n° 10 de 1977, dans tous les cas, établit expressément que les actions contre les mesures de délivrance ou de refus de la concession de construire, contre la détermination de la contribution et contre les sanctions administratives sont du ressort des tribunaux administratifs régionaux.

Le contentieux de l'urbanisme constitue un volume d'affaires très important que seul le droit régissant les rapports entre les employés de la fonction publique et l'État arrive à supplanter devant les tribunaux.

À la fin de l'année 1995, 258 632 jugements en matière d'urbanisme étaient en cours devant les tribunaux administratifs régionaux, ce qui équivaut à 35 % des causes pendantes totales.