

L'évolution du droit de l'urbanisme en Italie en 1997-1998⁽¹⁾

Alberto ROCCELLA
Professeur à l'Université de Milan

1. La législation nationale

D'après la Constitution italienne de 1947, l'urbanisme relève de la compétence législative des régions, dans le respect des principes fondamentaux établis par les lois nationales. Toutefois, les nouvelles lois nationales peuvent également contenir, outre les principes fondamentaux, des dispositions détaillées qui sont applicables, à titre supplétif, dans les régions jusqu'à ce qu'elles approuvent leurs propres lois.

On comprend dès lors que l'évolution du droit de l'urbanisme dépend avant tout de la législation nationale. En effet, au cours de ces dernières années, diverses lois d'État ont introduit d'importantes nouveautés.

En 1997, une commission du Parlement a élaboré un projet de réforme de la Constitution. Ce projet, très vaste, était orienté vers un fort fédéralisme et prévoyait donc un rôle des régions nettement plus important que celui qu'elles détiennent actuellement. Le projet établissait en particulier une liste formelle des matières qui demandaient à être régies par des lois de l'État. Pour toutes les autres matières (y compris l'urbanisme), le projet prévoyait que les lois nationales protégeaient seulement les intérêts nationaux dont les régions devaient tenir compte. Le projet a été adopté par la grande majorité des membres de la commission du Parlement (le 4 novembre 1997), mais en 1998, à la Chambre des députés, l'approbation du plus grand parti de l'opposition (Forza Italia) a fait défaut ; le projet a donc été abandonné.

(1) Cette chronique constitue une mise à jour de l'étude du professeur Roccella sur Le droit de l'urbanisme en Italie, parue dans l'*AFDUH* n° 1/1996, p. 495 et s.

2. La procédure de délivrance de la concession de construire

D'après les lois de l'État, la concession de construire dépend strictement du plan régulateur général (PRG) municipal.

La doctrine et la jurisprudence (aussi bien constitutionnelle qu'administrative) estiment que le PRG est l'acte par lequel sont prises les décisions en matière d'urbanisme. La concession de construire municipal est au contraire un acte peu discrétionnaire grâce auquel on contrôle essentiellement la conformité du projet de la construction aux prescriptions des lois, des réglementations et des plans.

La loi n° 662 du 23 décembre 1996 (art. 2, par. 60) a régi la procédure de délivrance de la concession de construire afin de la rendre conforme aux principes de la loi générale sur la procédure administrative (loi n° 241 du 7 août 1990). Cette loi prévoit l'obligation pour l'administration de conclure les procédures par des actes exprès, dans des délais préalablement établis; elle prévoit également quel sera le fonctionnaire responsable de la procédure d'instruction.

Au moment de la présentation de la demande de concession de construire, le nom du fonctionnaire responsable de la procédure est alors transmis à l'intéressé. L'examen des demandes doit avoir lieu selon l'ordre de présentation. Dans les soixante jours qui suivent, le responsable de la procédure rédige un rapport, en y incluant sa propre estimation de la conformité du projet aux prescriptions d'urbanisme et de construction. Le délai peut être interrompu une seule fois si, dans les quinze jours qui suivent la présentation de la demande, le responsable de la procédure requiert d'autres documents. Dix jours après, le responsable de la procédure formule sa proposition. Ces délais sont doublés pour les communes de plus de 100 000 habitants (qui sont actuellement au nombre de 41).

Contrairement au passé, l'avis de la commission municipale d'édification n'est pas toujours nécessaire: la réglementation de la commune peut en effet établir dans quels cas cet avis n'est pas requis. Si l'avis est obligatoire et si la commission ne se prononce pas avant la fin du délai d'instruction, le responsable de la procédure doit également formuler sa proposition. Le retard de la commission municipale ne porte pas préjudice au demandeur puisqu'il ne constitue pas un motif valable du retard de réponse. En effet, le demandeur peut solliciter l'administration afin de pourvoir à sa requête dans les quinze jours suivants. Si ce nouveau délai n'est pas respecté, il est possible de demander au président de la région la nomination d'un commissaire à la place de la commune.

Toutes ces dispositions tendent à responsabiliser la commune et, de façon directe, ses fonctionnaires pour que les citoyens obtiennent une prompte réponse à leur demande de concession de construire.

3. La compétence de la délivrance de la concession de construire

Une nouveauté encore plus décisive concerne la compétence de la délivrance de la concession de construire.

Traditionnellement, les lois avaient confié la délivrance du permis de construire (appelé licence jusqu'à la loi n° 10/1977 et, par la suite, concession puis autorisation) à la compétence du maire, en tant que chef de l'administration municipale.

Cependant, depuis déjà quelques années, la loi générale sur les collectivités locales a établi un nouveau critère d'organisation administrative : aux organes politiques de la commune (conseil municipal, conseil des adjoints, maire) reviennent les pouvoirs d'orientation et de contrôle, tandis que les fonctions de gestion sont du ressort des dirigeants administratifs. Ces derniers promulguent les actes qui engagent l'administration et que la loi ne réserve pas aux organes politiques (loi n° 142 du 8 juin 1990, art. 51).

Le principe de la séparation entre le politique et l'administratif est ensuite devenu un principe général, applicable à toutes les administrations publiques, telles que les ministères, les établissements publics et les organismes locaux (décret législatif n° 29 du 3 février 1993, art. 3). Cependant, dans la pratique, ce principe s'est difficilement affirmé, en particulier au niveau des communes pour ce qui est des concessions de construire. Il s'agit en effet d'une profonde réforme qui a touché des mœurs et des cultures très enracinées.

Le problème s'est résolu grâce à une disposition spéciale de la loi précisant que les concessions et les autorisations de construire relèvent de la compétence des dirigeants (loi n° 127 du 15 mai 1997, art. 6, en modification de l'art. 51 de la loi n° 142/1990).

Les dirigeants cependant sont uniquement prévus pour les communes de plus de 65 000 habitants ; quant aux plus petites (qui sont de loin la majorité), elles disposent seulement de fonctionnaires dépourvus de la qualité subjective de dirigeant. Mais même dans ces communes, la séparation entre le politique et l'administratif prévaut ; les concessions et les autorisations de construire sont donc délivrées par les responsables des bureaux, indépendamment de la qualité personnelle (loi n° 191 du 16 juin 1998, art. 2, par. 13, en modification de l'art. 51 de la loi n° 142/1990).

Au sein des communes de moindre importance, c'est donc le technicien municipal (en général un géomètre) qui est responsable de la procédure et qui décide également de la délivrance de la concession de construire : dans ce cas, il y pourvoit directement, sans formuler de proposition.

Les communes se sont réellement adaptées à ces nouvelles normes : aujourd'hui, les concessions de construire sont délivrées (ou refusées) au moyen de dispositions ordonnées par des fonctionnaires, et non plus par le maire.

Les nouvelles règles de procédure et de compétence ont produit des effets positifs, y compris sur les délais de réponse aux demandes de concession de construire. Alors qu'auparavant des retards de plusieurs mois, voire supérieurs à une année, étaient fréquents, aujourd'hui les réponses des communes sont en général plus rapides.

On rappelle pour mémoire que même les procédés de répression des violations en matière d'urbanisme relèvent aujourd'hui de la compétence des « dirigeants » (et des fonctionnaires dans les communes de moindre importance).

4. La déclaration de début d'activité

Certaines lois nationales promulguées entre 1978 et 1989 avaient établi que pour les travaux de faible impact sur l'urbanisme, une autorisation municipale était nécessaire, en lieu et place de la concession (loi n° 457 du 5 août 1978, art. 48 ; décret-loi n° 9 du 23 janvier 1982, converti en loi n° 94 du 25 mars 1982, art. 7 ; loi n° 122 du 24 mars 1989, art. 9).

Parmi les différents travaux soumis à l'autorisation, on trouvait ceux d'entretien exceptionnel, de restauration et de récupération d'édifices, de démolitions, d'ensevelissement et de fouilles, ceux qui permettent d'éliminer les obstacles architecturaux (qui limitent les mouvements des handicapés), les parkings souterrains et le bas des immeubles.

La caractéristique essentielle de l'autorisation résidait dans sa gratuité ; en revanche la concession de construire comporte en règle générale (hormis quelques exceptions) le paiement à la commune d'une contribution proportionnelle au coût de construction et aux frais de la municipalité pour les travaux d'urbanisation.

Il existe une autre différence entre l'autorisation et la concession de construire, s'agissant de l'absence de réponse de la commune. En effet, pour l'autorisation, il était établi qu'après quatre-vingt-dix jours suivant le dépôt de la demande, la non-réponse était synonyme d'autorisation.

Or, une nouveauté est apparue, développant ce qui avait déjà été établi par la loi générale sur la procédure administrative.

Cette loi tenait compte des cas où une activité privée était subordonnée à un permis, une autorisation ou à un acte administratif d'approbation (quel que soit son nom : licence, autorisation, etc.) lorsque sa délivrance dépendait uniquement de la vérification des conditions fixées par la loi, sans preuves particulières comportant des évaluations techniques discrétionnaires et sans limites ou contingents d'ensemble. Dans ces cas, la mesure d'approbation était remplacée par une déclaration de début d'activité par laquelle l'intéressé attestait de l'existence des conditions requises par la loi. Le contrôle se faisait dès lors de façon successive : dans les soixante jours qui suivaient la déclaration, l'administration pouvait interdire la continuation de l'activité et l'élimination de ses effets (loi n° 241 du 7 août 1990, art. 19, modifié par la loi n° 537 du 24 décembre 1993, art. 2). Par exception expresse, ce principe ne s'appliquait cependant pas à certains cas parmi lesquels figurait la concession de construire. En revanche, la déclaration était uniquement prévue dans les cas de travaux internes aux constructions (loi n° 47 du 28 février 1985, art. 26).

En ce qui concerne les travaux soumis à autorisation de construction, une récente faculté de choix a été établie. Les intéressés peuvent demander l'autorisation ou présenter une déclaration de début d'activité ; mais il doit être question de travaux conformes aux plans d'urbanisme et non assujettis à une protection particulière (historique, artistique, paysagère, des parcs naturels). La déclaration doit être présentée au moins vingt jours avant le début des travaux ; elle doit être accompagnée d'un rapport de l'auteur du projet qui atteste que les travaux sont conformes aux plans d'urbanisme, aux réglementations de construction, aux normes de sécurité, d'hygiène et sanitaires. Dans les vingt jours qui suivent la présentation de la déclaration, la commune peut, si les conditions prévues par la loi font défaut, interdire l'exécution de ces travaux. En outre, à la fin des travaux, l'auteur du projet doit attester que ceux-ci ont été réalisés en conformité avec le projet présenté (loi n° 662 du 23 décembre 1996, art. 2, par. 60).

5. La simplification et la coordination entre administrations

La déclaration de début d'activité constitue sans aucun doute une simplification : il s'agit d'une forme auto-contrôle et de responsabilisation des citoyens. Du reste, la volonté de simplifier et d'accélérer les procédures administratives se ressent de façon très nette : la simplification admi-

nistrative et la coordination entre les diverses administrations de la fonction publique constituent une tendance générale qui caractérise tout le programme de réformes entrepris à la suite de l'élection du Parlement en 1996.

Ces exigences se posent en particulier pour l'urbanisme, car les constructions peuvent être assujetties également à des autorisations spéciales, comme celle prévue pour la protection historique et artistique ou encore celle visant la protection du paysage. De plus, l'administration du territoire ne relève pas exclusivement de la compétence des communes, mais est divisée entre diverses administrations. Les régions ont le devoir d'approuver les plans régulateurs municipaux (et à cette occasion, elles peuvent aussi modifier les propositions municipales). Certains grands travaux publics demeurent de la compétence de l'État, mais leur réalisation requiert toujours une évaluation de compatibilité urbanistique.

Afin de favoriser la coordination entre les administrations de la fonction publique, la loi générale sur la procédure administrative prévoit les conférences de services (loi n° 241 du 7 août 1990, art. 14). De récentes lois nationales ont confirmé ces instruments afin de favoriser la réalisation de travaux publics dans le cas où les projets de ces travaux ne sont pas conformes aux plans régulateurs municipaux et où se pose dès lors la nécessité de modifier les plans pour permettre leur réalisation.

Un règlement a régi la simplification de la procédure pour l'implantation des usines et des établissements industriels, y compris par la modification du plan régulateur général (décret du Président de la République n° 447 du 20 octobre 1998). La nouvelle procédure est inspirée sur le principe du « guichet unique » : par une seule procédure, les entrepreneurs, avant la commune intéressée et au moyen d'une conférence de services, peuvent obtenir la modification du plan régulateur général et toutes les autorisations nécessaires pour leurs établissements.

6. Le rôle des régions

Comme on l'a rappelé, la proposition de révision fédéraliste de la Constitution n'a pas été adoptée. Le Parlement a par contre approuvé une loi de délégation au gouvernement pour la décentralisation au profit des collectivités locales, dans le respect de la Constitution en vigueur (loi n° 59 du 15 mars 1997, modifiée par la loi n° 191 du 16 juin 1998).

Il s'agit là d'un programme très ambitieux que de vouloir réaliser un « État autonomiste » qui dispose d'une distribution des fonctions publiques

entre l'administration nationale et les collectivités locales en se basant sur le principe de subsidiarité.

Ce programme concerne toutefois essentiellement la décentralisation administrative et non le pouvoir législatif des régions, car la liste des matières sur lesquelles les régions exercent leur pouvoir législatif (art. 117 de la Constitution) peut uniquement être modifiée au moyen d'une révision constitutionnelle.

En exécution de la loi n° 59/1977, le gouvernement a publié divers décrets législatifs dont le plus important est le décret n° 112 du 31 mars 1998. Ce décret législatif nécessite, cependant, pour devenir réellement opérationnel, d'être complété par d'autres mesures (actuellement en cours de réalisation) sur le transfert aux régions, provinces et communes des ressources financières et du personnel pour l'exécution des nouvelles tâches.

Les nouveautés en matière d'urbanisme sont donc réduites. En effet, les régions ont été instituées en 1970; les fonctions administratives en matière d'urbanisme, précédemment remplies par l'administration de l'État, avaient déjà été transférées aux régions en 1972 (dPR n° 8 du 15 janvier 1972) et en 1977 (dPR n° 616 du 24 juillet 1977); le rôle de l'administration d'État (ministère des travaux publics) était donc déjà très réduit.

Le décret législatif n° 112/1998 énumère les fonctions qui restent de la compétence de l'administration d'État, alors que toutes les autres fonctions sont attribuées aux régions et aux organismes locaux. En matière d'urbanisme, l'administration d'État conserve (art. 54):

- a) le pouvoir de décider des transformations territoriales;
- b) les critères pour la récolte et l'informatisation de la cartographie officielle afin d'unifier les différents systèmes en vue d'une plus grande facilité de lecture des données;
- c) les normes techniques nationales pour les constructions en béton armé et celles situées dans les zones sujettes aux tremblements de terre;
- d) les activités concernant la sauvegarde de Venise;
- e) les programmes innovants au sein de l'environnement urbain qui impliquent une intervention coordonnée de diverses administrations d'État.

L'État conserve des pouvoirs majeurs en matière de protection de l'environnement. Les fonctions concernant les parcs naturels et les réserves nationales (art. 77) demeurent en effet de sa compétence, aux termes de la loi n° 394 du 6 décembre 1991. Même l'évaluation d'impact sur l'environnement reste en majeure partie de la compétence de l'État (art. 71). À

cet égard, on se doit cependant de signaler que l'Italie ne s'est pas encore tout à fait adaptée aux directives 85/37/CEE du 17 juin 1985 et 97/11/CE du 3 mars 1997. En effet, nombreuses sont les régions qui n'ont pas encore publié de lois régionales pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement des projets qui relèvent de leur compétence (essentiellement les projets de l'annexe II à la directive communautaire); deux procédures communautaires d'infraction sont donc actuellement en cours de procédure.

Du reste, l'État lui-même n'a pas encore approuvé une loi organique sur l'évaluation d'impact sur l'environnement; dès lors, on continue d'appliquer les modestes dispositions contenues dans la loi instituée par le ministère de l'environnement (loi n° 349 art. 6 du 8 juillet 1986). Ces dispositions ne peuvent cependant pas être appliquées dans les régions dépourvues de loi propre.

Les lois régionales plus récentes sont elles aussi orientées vers la simplification et l'autonomie des communes dans la planification. L'approbation du plan régulateur général par la région n'est, désormais, pas toujours nécessaire; certaines régions ont prévu la possibilité de modifier les plans municipaux sans approbation régionale ou par approbation tacite (loi régionale de Vénétie n° 21 du 5 mai 1998; loi régionale de Lombardie n° 23 du 23 juin 1997; loi régionale du Piémont n° 41 du 29 juillet 1997).

7. La planification

En 1990, la loi sur l'organisation des collectivités locales avait attribué aux provinces la nouvelle tâche de rédiger un plan territorial de coordination. Ce plan devait établir les orientations générales de l'aménagement du territoire, ainsi que la localisation générale des plus grandes infrastructures et des principales voies de communication. Les communes continuent à rédiger le plan régulateur général de leur propre territoire, mais les nouveaux plans municipaux doivent être compatibles avec les prévisions du plan territorial provincial.

Cette nouveauté a été jugée essentielle en raison de la structure du pays: le territoire est divisé en un nombre de communes élevé (8 103); plus de 7 000 communes (environ 87 % du total) comptent moins de 10 000 habitants et se trouvent donc confrontées à des problèmes d'urbanisme de niveau intercommunal. Autour des grandes villes, il existe de nombreuses communes qui entretiennent d'étroits rapports d'intégration économique, sociale, civile et territoriale. Il est donc nécessaire de coordonner et d'harmoniser les plans d'urbanisme des communes voisines, en tenant compte des zones suffisamment vastes comme celles des provinces.

Neuf ans se sont déjà écoulés et les plans territoriaux provinciaux sont toujours en phase d'étude et d'élaboration : les provinces n'ont pas fait preuve de rapidité dans l'exercice de leur nouvelle tâche.

La planification communale a, quant à elle, repris de l'élan. Au cours de ces dernières années, de nombreuses grandes communes ont entrepris la révision complète de leur plan régulateur général, qui parfois était assez ancien. Cette ferveur est principalement due à la nouvelle loi sur l'élection directe du maire et sur l'élection du conseil municipal au système majoritaire (loi n° 43 du 23 mars 1993). Dans le passé, le maire était au contraire élu par le conseil municipal et ce dernier était élu (dans les communes de plus de 5 000 habitants) à la proportionnelle : par conséquent, les administrations étaient très instables et se limitaient souvent à des modifications minimales du plan régulateur général.

Le nouveau système électoral assure en revanche une bien meilleure stabilité aux communes qui se sont ainsi engagées dans des opérations longues et complexes, telles que la révision complète de leur plan.

8. Le contentieux en matière d'urbanisme

En règle générale, les différends qui engagent une administration publique sont jugés par les juges ordinaires lorsque la question concerne un droit subjectif parfait. Lorsqu'au contraire l'administration agit en tant qu'autorité publique, c'est-à-dire lorsqu'elle exerce ses pouvoirs administratifs, les particuliers peuvent seulement faire valoir des intérêts légitimes. Ces différends (dans lesquels on évalue les vices d'incompétence, d'excès de pouvoir et de violation de la loi) sont jugés par les juges administratifs (tribunaux administratifs régionaux au premier degré et conseil d'État en appel). Cependant, dans certains domaines établis par la loi, les juges administratifs ont juridiction exclusive, non seulement pour les intérêts légitimes, mais aussi pour les droits subjectifs.

Dans le passé, la loi n° 10 du 28 janvier 1977 avait établi (art. 10) la compétence exclusive des juges administratifs pour les différends concernant les concessions de construire, les contributions pour son obtention et les sanctions administratives pour les violations qui ont trait à l'urbanisme. Mais depuis le 1^{er} juillet 1998, la compétence exclusive des juges administratifs concerne tous les différends ayant pour objet les actes, les mesures et les comportements des administrations publiques en matière d'urbanisme et de construction (décret législatif n° 80 du 31 mars 1998, art. 34). Pour ce genre de différends, le juge administratif peut pourvoir au dédommagement, y compris au moyen de la réintégration de façon spécifique. Par

contre, il reste aux juges ordinaires les différends concernant l'indemnité d'expropriation.

Les juges administratifs ont par ailleurs conservé leur compétence en matière de fonction publique pour certaines catégories (magistrats, militaires, diplomatiques, professeurs universitaires) ; le rapport de travail de la généralité des fonctionnaires publics a été transformé en un rapport de travail de droit privé qui relève des juges ordinaires.

Le contentieux de l'urbanisme constituait déjà la plus importante partie des différends devant le juge administratif (après celui de la fonction publique) ; celui-ci devient donc un véritable spécialiste de l'urbanisme.

Législation

Les lois, les décrets-lois et les décrets législatifs nationaux sont disponibles, depuis le mois d'avril 1996, sur Internet, à l'adresse : <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/>.

De nombreuses régions sont dotées d'un site Internet où il est possible de trouver les lois régionales. L'adresse des sites est presque toujours uniforme, comme le démontrent les trois exemples suivants :

- Région de la Lombardie : <http://www.regione.lombardia.it/>.
- Région de la Vénétie : <http://www.regione.veneto.it/>.
- Région de la Ligurie : <http://www.regione.liguria.it/>.
- Par contre, pour les lois de la région de la Sicile, il faut consulter l'adresse suivante : <http://www.area.pa.cnr.it/comgovpa/>.

Doctrine

Les manuels les plus récents sont :

- Nicola Assini, Pierluigi Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, 2^o ed., Giuffrè, Milano, 1997
- Filippo Salvia, Francesco Teresi, *Diritto urbanistico*, 6^o ed., Cedam, Padova, 1998. Ce manuel est recommandé pour sa clarté.
- Giorgio Pagliari, *Corso di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1997.