

Le droit de l'urbanisme au Japon

Terao HITOSHI
Maître de conférences
à l'Université de Niigata

SOMMAIRE

- I. ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET URBANISME
- II. LA PLANIFICATION
- III. LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DU SOL
- IV. L'AMÉNAGEMENT

Le droit de l'urbanisme au Japon a, selon l'article premier de son code de l'urbanisme, pour objectif de contribuer au développement équilibré et durable du territoire, à l'évolution du bien-être public et à la recherche d'un aménagement ordonné de la ville.

L'histoire de ce droit a été marquée par cinq étapes :

1. Au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, alors que le pays était engagé dans une politique de modernisation, la rénovation de Tokyo, destinée à transformer la capitale féodale en capitale moderne, fit l'objet d'âpres débats ; en 1888, après le rejet d'un projet de loi par le Sénat, le gouvernement adopta, par la voie exceptionnelle d'ordonnance, des mesures relatives à la rénovation du secteur urbain de la ville (*Tokyo Shiku Kaisei Jorei*).

2. Pour faire face à la forte urbanisation consécutive à la révolution industrielle, deux lois furent votées en 1919, la loi sur la construction urbaine (*Shigaichi Kenchikubutsu Ho*) et la loi sur l'urbanisme qui avait pour but d'encadrer la péri-urbanisation. Le grand tremblement de terre de Kanto, en 1923, conduisit à des infléchissements de la politique d'urbanisme ; c'est ainsi que fut adoptée une loi sur l'urbanisme exceptionnel (*Tokubetsu Toshi Keikaku Ho*), régissant les opérations de reconstruction de la capitale. L'urbanisme opérationnel, notamment par le remembrement urbain (*Tochi Kukaku Seiri Jigyō*) occupa alors une place importante, confirmée à l'occasion de la reconstruction du pays après la Seconde Guerre mondiale.

3. Après la chute du régime, la nouvelle loi constitutionnelle, promul-

guée pendant l'occupation des Alliés, comprit des dispositions de protection de la propriété (art. 29), mais ne traita pas des questions d'environnement. Compte tenu des changements profonds affectant la situation physique et politico-économique des zones urbaines, une loi de 1950 sur les standards du bâtiment (*Kenchiku Kijyun Ho*) remplaça la loi de 1919 sur la construction urbaine mais sans mettre en cause les principes sur lesquels le droit de l'urbanisme reposait.

4. Au milieu des années cinquante, le gouvernement adopta la ligne d'une forte croissance économique et s'engagea dans une politique d'aménagement du territoire comportant la réalisation d'infrastructures répondant aux besoins de l'industrie lourde. Il fallut alors réviser radicalement le régime de l'urbanisme ; aussi une nouvelle loi sur l'urbanisme fut-elle adoptée en 1968 et le code du standard du bâtiment fit l'objet d'une refonte en 1970 ; les principes de base sur lesquels repose le nouveau système sont la décentralisation des compétences, la participation des habitants, un contrôle renforcé de la péri-urbanisation et une option de densification par l'admission d'immeubles de grande hauteur.

4. La seconde moitié des années quatre-vingt fut marquée par un boom immobilier, accompagné d'une spéculation qui se traduisit par une augmentation considérable des prix fonciers. Face à ce phénomène d'« économie de bulle », en 1992, le code de l'urbanisme fut à nouveau modifié pour protéger l'habitat que le développement des bureaux avait pour conséquence de rejeter vers les périphéries ; à cette fin, le code introduisit un zonage diversifié pour la protection résidentielle.

Aujourd'hui, les principaux textes sont réunis dans le code de l'urbanisme et dans le code du standard du bâtiment, notamment son chapitre 3. Le premier comporte les règles générales d'urbanisme et les règles relatives à l'aménagement des terrains opposables aux tiers ; le second régit le droit de construire et son contrôle et comprend notamment les restrictions des usages des terrains à bâtir. À ces deux codes principaux, il convient d'ajouter des codes intéressant l'urbanisme opérationnel, notamment le code du remembrement urbain (*Tochi Kukaku Seiri Ho*), le code de la rénovation urbaine (*Toshi Saikaihatsu Ho*) ainsi que des codes intéressant les équipements collectifs urbains tels que le code de la rue et de la route (*Dor Ho*). Ces règles nationales sont complétées par des règles locales, celles délibérées par le conseil général et par le conseil municipal et celles non délibérées (*Shido Yoko*).

I. – ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET URBANISME

A. – Présentation générale de l'administration japonaise

Le Japon est un état unitaire décentralisé, comportant trois niveaux : le gouvernement central (*Seifu*), le département (*To-Do-Fu-Ken*) et la commune (*Shi-Cho-Son*).

Jusqu'à la réforme de 1947, le système local était une vraie copie de l'administration locale française : le chef de la commune était le président du conseil municipal, celui du département était le préfet, fonctionnaire de l'État nommé par le gouvernement. Dans le prolongement de la loi constitutionnelle, qui consacre un chapitre à l'autonomie locale (art. 92 à 95), un code de l'autonomie locale fut institué : le maire est élu au suffrage universel (art. 17 et 139) ; le préfet disparaît, remplacé par le gouverneur, également élu par les électeurs et qui est le chef du département. Certains traits de la fonction préfectorale survivent dans celle du chef élu de la collectivité territoriale, auquel est délégué le « service délégué à l'organisme » (*Kikan Inin Jimu*), qui relève de la compétence de l'État ; en cette qualité de délégué, le maire ou le gouverneur agissent en qualité d'agents de l'État et sont soustraits au contrôle de l'organe délibérant.

La répartition des attributions entre le gouvernement central et les collectivités territoriales est fixée par le code de l'autonomie locale. L'article 2, alinéa 3 traite des attributions des collectivités territoriales ; il leur appartient notamment de régir la densité des constructions, le zonage pour les terrains nus et les affectations en rapport avec l'habitat, le commerce, l'industrie et les autres activités (18°). La collectivité territoriale est également chargée d'autres attributions en rapport avec l'organisation de l'espace : notamment le maintien de l'ordre, la sécurité, la santé et le bien-être des habitants, l'embellissement, la prévention des nuisances, la protection de l'environnement... (7°).

B. – Les attributions en matière d'urbanisme

La loi de 1919 a créé la notion d'aire d'urbanisme (*Toshi Keikaku Kuiki*), qui détermine le champ d'application territoriale de l'urbanisme (art. 5 du code de l'urbanisme) ; en dehors de l'aire d'urbanisme, les restrictions de l'usage du sol relèvent de règlements du droit rural et les travaux sont réalisés dans le cadre de l'aménagement rural. L'aire d'urbanisme couvre l'agglomération ; il en résulte qu'elle peut couvrir les territoires de plusieurs communes, plus exactement de leur partie agglomérée, car le reste du territoire communal relève du secteur rural. Cette

conception d'un droit de l'urbanisme détaché des limites des collectivités territoriales contribue à le dépolitiser, mais l'expose également à des tendances technocratiques ou bureaucratiques.

Avant 1968, l'urbanisme relevait des attributions de l'État ; c'est ainsi que les plans devaient faire l'objet d'une approbation par le ministre de l'intérieur avant la guerre et ensuite par le ministre de la construction. La loi de 1968 opta pour le transfert des attributions à la commune, mais avec certaines restrictions. Si la commune adopte son plan d'occupation des sols et les opérations de remembrement urbain, le gouvernement a conservé le pouvoir d'intervenir à une échelle géographique plus large ; relèvent des « services délégués à l'organisme » (art. 15, al. 1 du code de l'urbanisme) et donc du gouverneur en qualité d'agent de l'État : la création de zones à urbaniser et de zones à contrôler (*cf. infra*), la détermination du zonage des villes dont la population dépasse 100 000 habitants et l'urbanisme opération à l'exception du petit remembrement urbain. En outre, le code du standard du bâtiment fixe toujours des règles limitant l'usage du sol de chaque catégorie de zone, ainsi que les coefficients d'occupation du sol et d'emprise admissibles ; il en résulte donc que la marge d'action de la commune est fortement encadrée ; elle fait ses choix à partir d'une carte établie par le gouvernement central, ce qui a d'ailleurs été l'objet de discussions lors de la dernière réforme importante du code de l'urbanisme en 1992.

De nombreuses collectivités territoriales élaborent des règlements particuliers pour la délivrance des permis de construire et de lotir, mais sans qu'ils fassent l'objet d'une délibération de l'organe délibérant. Cela tient à ce que les restrictions de l'usage du sol sont, suivant l'article 3, 18° du code de l'autonomie communale, établies dans le cadre de la législation ; or, le gouvernement central interprète cette dernière notion comme s'appliquant aux lois votées par le Parlement, mais excluant les règles adoptées par les délibérations du conseil général ou du conseil municipal. Mais ces derniers sont compétents dans des domaines voisins ayant des incidences en matière d'organisation de l'espace, comme on l'a vu plus haut. Aussi, afin d'éviter des conflits entre réglementations, est-il admis que les collectivités établissent des règlements, sans délibération du conseil ou du moins de l'assemblée plénière du conseil (*Takuchi Kaihatsu Shido Yoko*) ; leur contenu varie d'une collectivité à l'autre ; y figurent des règles complémentaires de planification, des prescriptions relatives à la charge des équipements collectifs et à la procédure applicable aux autorisations d'urbanisme.

La loi de 1968 a introduit la participation du public dans l'élaboration des projets d'urbanisme, il est vrai d'une manière encore fruste ; ont été insérées dans le code de l'urbanisme l'obligation d'une mise à disposition du public du projet et la possibilité d'organiser une audition publique (art. 16 et 17). Mais la pratique va plus loin et développe largement la participation du public ; les urbanistes et les agents de la commune s'inspirent en la matière de l'expérience américaine, notamment celle du *workshop*.

II. – LA PLANIFICATION

Sont présentés ci-après les différents instruments du droit de la planification urbaine.

A. – Depuis la loi de 1968, l'aire d'urbanisme est divisée en deux secteurs – secteur à urbaniser (*Shigaika Kuiki*) et secteur de contrôle de l'urbanisation (*Shigaika Chosei Kuiki*) (art. 7, al. 1 du code de l'urbanisme) – dont la création relève de la compétence du gouverneur :

- à l'intérieur du secteur à urbaniser, la construction et la mise en valeur des terrains sont en principe admises ;
- dans le secteur de contrôle de l'urbanisation, la mise en valeur des terrains n'est pas, en principe, admise, ce afin d'empêcher le mitage de l'espace périurbain et de protéger l'agriculture.

Mais cette division de l'aire d'urbanisme « *est limitée dans une aire qui se trouve dans une des trois grandes métropoles (Tokyo, Kyoto-Osaka, Nagoya) ou se situe dans une grande zone industrielle, ou contient une ville dont la population est de plus de 100 000 habitants. Une aire moyenne en province se trouve non subdivisée* »⁽¹⁾.

Le schéma directeur (*Sheibi Kaihatsu Hozen no Hoshin*) est élaboré secteur par secteur (art. 7, al. 4 du code de l'urbanisme) par le gouverneur. C'est un document d'urbanisme qui n'est pas opposable aux tiers et dont la fonction est de dégager des tendances à l'échéance de dix à vingt ans ; les limitations de l'usage du sol (*Chiiki Chiku*) et les équipements collectifs urbains sont soumis à une obligation de conformité aux choix du schéma directeur. Enfin, dans le cas d'aire d'urbanisme non divisée, il n'est pas élaboré de schéma directeur.

(1) Le sens de cette phrase m'échappe ; j'ai donc laissé le texte d'origine en italique.

B. – Un nouveau document a été institué par la réforme du code de l'urbanisme de 1992 : le schéma directeur municipal (*Shi-Cho-Son Tshi Keikaku Masterplan*) (art. 18-2 du code de l'urbanisme). Il relève de la compétence de la commune, et il n'est pas opposable aux tiers.

C. – Le zonage est le plus important parmi les seize instruments par lesquels peuvent être apportées des restrictions du droit d'utiliser le sol.

Le zonage relève de la compétence du gouverneur ou de la commune, s'applique selon les cas au secteur à urbaniser ou à toute l'aire d'urbanisme lorsqu'elle n'a pas fait l'objet d'une sectorisation ; il est opposable aux tiers et doit être révisé tous les cinq ans.

Le nombre des catégories de zone était, dans la loi sur l'urbanisme de 1919, de trois ; il a été porté à douze par la réforme de 1992 ; sept d'entre elles intéressent la fonction résidentielle, deux le commerce, trois l'industrie.

Pour chaque catégorie de zone, le code du standard du bâtiment fixe les règles restrictives de l'usage du sol ; les articles 48, 52 et 53 de ce code précisent en particulier les taux possibles pour le coefficient d'emprise au sol (*Kenpei Ritsu*) et pour le coefficient d'occupation du sol (*Yoseki Ritsu*), qui est comme en France un rapport entre la surface de plancher du bâtiment et la superficie du terrain. Toutefois, il convient de relever un cas particulier : si la largeur de la rue n'excède pas 12 mètres, la densité autorisée se calcule en multipliant la largeur de la rue par 40 pour une zone résidentielle et 60 pour une zone d'activités commerciales ou industrielles ; cette règle est justifiée par la recherche d'un équilibre entre la densité bâtie et le réseau viaire. Il est à remarquer que le COS est au Japon beaucoup plus élevé qu'en France : suivant le code du standard du bâtiment, il est de 0,5 à 2 pour la zone réservée à l'habitat de faible hauteur, de 2 à 4 pour la zone d'habitat ordinaire, et de 2 à 10 pour la zone commerciale (art. 52 du code).

Le code du standard du bâtiment comporte des dispositions relatives à la position du bâtiment sur le terrain ; dans les zones déjà urbanisées ce sont les limitations du droit de construire les plus déterminantes ; c'est ainsi qu'une parcelle a la qualité de terrain à bâtir si sa longueur de façade est d'au moins 2 mètres, sur une rue dont la largeur est égale ou supérieure à 4 mètres (art. 42, al. 1 du code du standard du bâtiment) ; des règles de gabarit sont déterminées par rapport à la rue, aux limites des terrains voisins et également par rapport à l'orientation au nord (art. 56, al. 1 du code du standard du bâtiment).

En 1980, a été introduite dans le code de l'urbanisme une disposition relative au plan de quartier (*Chiku Keikaku*) relevant de la compétence de

la commune (art. 12-4 du code de l'urbanisme) ; il couvre une superficie plus réduite que les zones habituelles, comprend des équipements de proximité tels que de petites voies et des squares, ainsi que des prescriptions relatives à la forme des constructions et à la destination des terrains ; le plan de quartier n'est pas opposable aux tiers, à la différence du plan d'aménagement de quartier (*Chiku Seibi Keikaku*).

III. – LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DU SOL

Le respect des règles d'urbanisme est assuré par les permis de lotir et de construire, ainsi que par l'intervention de l'autorité judiciaire.

A. – Le permis de lotir et le permis de construire

Ces autorisations relèvent de la compétence du « service délégué à l'urbanisme » ; elles sont délivrées par le gouverneur ou le maire, dans le cas des grandes villes.

Le permis de lotir (*Kaihatsu Kyoka*) est régi par les articles 29 et suivants du code de l'urbanisme. Sa définition varie suivant qu'il s'applique à une zone à urbaniser ou à une zone à contrôle d'urbanisation. Un des traits les plus remarquables tient dans la concertation, préalable à la délivrance du permis, entre le demandeur et l'administration pour déterminer la charge des équipements publics.

Le permis de construire (*Kenchiku Kakunin*) relève de l'article 6 du code de l'urbanisme. Dès lors que le projet respecte les prescriptions réglementaires, sa délivrance est quasiment automatique ; l'administration, qui ne dispose pas de marge d'appréciation, est tenue de le délivrer dans un délai de trois semaines. Il arrive que l'autorité compétente pour statuer s'engage dans une négociation préalable, afin d'appliquer des restrictions supplémentaires à l'usage du sol, et de faire participer le constructeur à la réalisation d'équipements publics et à des travaux d'entretien ; la légalité d'une telle négociation a été discutée ; la Cour de cassation a estimé qu'elle était subordonnée à son acceptation par le demandeur du projet de construction.

B. – Le contrôle judiciaire

Une des particularités du droit de l'urbanisme japonais tient dans la faiblesse du contentieux. Cela tient à ce que la loi constitutionnelle s'est attachée à protéger le droit de propriété mais a négligé les autres intérêts, notamment ceux liés à la protection du cadre de vie et de l'environnement.

Il en résulte que, pour le respect du droit de l'urbanisme, le prétoire n'est pas ouvert à d'autres personnes que les propriétaires du terrain ou leurs ayants droit ; les voisins affectés par la réalisation du projet ne disposent pas de voie de recours. Et même pour les propriétaires et leurs ayants droit, les recours ont été longtemps limités aux opérations liées à la phase terminale des processus d'urbanisation ; ce n'est que tout récemment que la jurisprudence a admis leur intérêt à contester un plan d'urbanisation.

En revanche, le droit civil ouvre des possibilités de règlement de conflits d'urbanisme. Le plus célèbre d'entre eux intéresse le droit d'ensevelissement (*Nissho-Ken*). Au début des années soixante-dix se sont multipliés les problèmes résultant de constructions réalisées dans le respect des règles d'urbanisme, et notamment du COS, mais privant d'ensevelissement les constructions voisines. Les propriétaires de ces dernières invoquèrent les règles du code civil ; et les tribunaux leur donnèrent raison, ordonnèrent l'arrêt des travaux et la diminution de volume des constructions envisagées ; en admettant ainsi le droit à l'ensevelissement, la jurisprudence introduisit une modification du code du standard de bâtiment (art. 56-2 de ce code).

IV. – L'AMÉNAGEMENT

Dans le code de l'urbanisme, sont définis les onze groupes d'équipements collectifs urbains, qui peuvent être retenus par les documents de planification : équipements de transports, espace public, voirie, réseaux d'eau, de gaz, d'électricité et assainissement, voie fluviale, équipements scolaires et culturels, établissements médicaux et sociaux (art. 11).

Et, surtout, le code de l'urbanisme prévoit six procédures d'opérations d'urbanisme (art. 12), auxquelles il convient de joindre le réaménagement de quartiers existants, entrepris depuis la seconde moitié des années soixante-dix.

A. – Les procédures applicables à l'urbanisation nouvelle

Parmi les procédures opérationnelles, deux sont le plus couramment pratiquées : le remembrement urbain et la rénovation urbaine.

Le remembrement urbain

L'institution du remembrement urbain remonte à la loi de 1919, inspirée sur ce point par la loi prussienne « Adickes » de 1902. Comme en

France dans le cadre des associations foncières urbaines, les propriétaires et locataires d'une zone mettent en commun les terrains pour opérer un remodelage complet du parcellaire ; après l'exécution des travaux nécessaires, chaque propriétaire reçoit des terrains en proportion de la valeur de son apport initial à l'opération ; en contrepartie de la contribution à la réalisation du programme de travaux, il peut être assuré d'une plus-value foncière d'urbanisation.

La rénovation urbaine

En 1969, la procédure de rénovation urbaine a été créée, en remplacement de deux régimes qui remontaient au milieu des années cinquante. Elle s'inscrit dans la même logique que le remembrement urbain ; les participants se voient attribuer des surfaces de plancher constructibles.

B. – Le réaménagement de quartiers existants : le *Machi Dkuri*

La restructuration des villes a été un sujet de discussion dès le XIX^e siècle avec la modernisation de Tokyo, à nouveau au XX^e après le tremblement de terre et l'incendie qui ravagèrent la capitale et après la dernière Guerre mondiale lorsqu'il s'est agi de reconstruire les deux cents villes bombardées par l'aviation américaine. Aujourd'hui un thème nouveau apparaît : la restauration de quartiers anciens, plus exactement de quartiers construits dans la première moitié du XX^e siècle, en périphérie des centres de grandes agglomérations, notamment celles de Tokyo et Kyôto-Osaka-Kôbé ; ces quartiers sont faits de maisons de bois, destinées à un habitat collectif, construites sans plan d'ensemble et privées des équipements collectifs de base. La hausse du niveau de vie et le bénéfice d'une politique du logement social conduisirent une partie des habitants à quitter les logements exigus et manquant de confort de ces quartiers ; de jeunes célibataires ne pouvant accéder aux logements sociaux réservés aux familles occupèrent un temps ces logements qui présentent l'avantage d'être situés à une relative proximité des zones d'emplois ; mais ils partirent à leur tour et il ne subsiste plus aujourd'hui qu'une population composée de personnes âgées ou demeurées en marge du mouvement de modernisation, occupant des immeubles qui se dégradent faute d'entretien.

Des circulaires du ministre de la construction sont intervenues en 1978 et 1982 pour fixer un cadre aux opérations d'aménagement de ces quartiers. Les objectifs sont de renforcer les mesures contre les sinistres et d'améliorer le cadre de vie ; les opérations consistent dans la démolition et la reconstruction des bâtiments, l'aménagement de squares et la réalisation

d'équipements de proximité, mais sans changer l'image du quartier : c'est pourquoi les trames viaires sont préservées, les opérations de démolition conduites par étapes en veillant à permettre le relogement sur place des habitants. L'accueil de nouveaux habitants et l'évolution des activités économiques sont également attendus de ce réaménagement, qui connaît un très vif succès. Aujourd'hui, *Machi Dukuri* désigne tout à la fois l'intervention sur le quartier mais également une politique locale ; d'autres vocables ont été forgés à partir de cette expression : *Mura Dukuri* pour l'aménagement rural, *Keikan Dukuri* pour l'aménagement de paysages, etc. Mais il faut aussi relever les limites de cette politique de *Machi Dukuri* ; c'est ainsi qu'à Kobé, la plupart des zones sinistrées à la suite du tremblement de terre de 1995 étaient des quartiers d'appartements locatifs en bois ; toutefois le quartier Mano, objet de *Machi Dukuri* depuis vingt-cinq ans avec la participation active de la population, a pu être sauvé.

En dépit de l'intérêt d'opérations telles que celles entreprises sur le tissu urbain existant, le droit de l'urbanisme au Japon n'échappe pas à la critique, notamment des néolibéraux qui mettent en cause les choix de restriction de l'usage des sols.

Bibliographie

N. Aveline, *La bulle foncière au Japon*, Paris, Association des études foncières 1995.