Le droit de l'urbanisme au Portugal

Fernando ALVES CORREIA
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Coimbra
Juge à la Cour constitutionnelle portugaise

SOMMAIRE

I. — CARACTÉRISATION GÉNÉRALE DU DROIT DE L'URBANISME

II. — FORMATION ET ÉVOLUTION HISTORIQUE DU DROIT DE L'URBANISME

III. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'URBANISME

IV. — LES RÈGLES D'OCCUPATION, D'USAGE ET DE TRANSFORMATION DU SOL

V. — DROIT ET POLITIQUE DES SOLS

VI. — GESTION URBAINE

VII. — CONTENTIEUX DE L'URBANISME

VIII. — BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

I. — CARACTÉRISATION GÉNÉRALE DU DROIT DE L'URBANISME

1. Discipline juridique encore jeune, mais dont l'importance n'a cessé de croître au cours de ces dernières années, le droit de l'urbanisme est l'ensemble des normes et des institutions qui se rapportent à l'occupation, à

Fernando ALVES CORREIA. Vice-Président de l'Association internationale de droit de l'urbanisme (AIDRU). Président de l'Association portugaise de droit de l'urbanisme (APDU).
Auteur de plusieurs ouvrages de droit public et spécialement de droit de l'urbanisme (voir bibliographie).

l'usage et à la transformation du sol, c'est-à-dire aux interventions et différentes formes d'utilisation du sol [1].

Cette notion de droit de l'urbanisme — qui est fondée sur un concept large «d'urbanisme», en tant que science ayant pour objet le territoire perçu globalement, et pas seulement l'espace de la ville ou de la cité [2] — n'est pas admise par certains auteurs portugais qui contestent sa portée excessive. Ces derniers estiment que le droit de l'urbanisme est constitué uniquement de normes juridiques relatives à «l'aménagement rationnel de la ville» [3]. Selon une conception un peu plus large, il intègre l'ensemble des normes et des principes juridiques régissant l'action de l'administration et des particuliers en vue de l'aménagement correct de l'occupation, de l'utilisation et de la transformation des sols à des fins d'urbanisation, en d'autres termes à des fins qui vont au-delà d'une exploitation agricole, forestière ou cynégétique des sols et de l'élevage.

L'essence du droit de l'urbanisme réside dans *l'harmonisation ou la compatibilité* entre différents intérêts inhérents à l'usage et la transformation de ce bien essentiel (de par sa nature rare et non reproductible) qu'est le sol. De ce fait, le droit de l'urbanisme est constitué par des normes juridiques dont la fonction principale est *la pondération des intérêts et le règlement des conflits d'intérêts* survenus à l'occasion de l'utilisation du sol. Cette pondération revêt un triple aspect : contradictions entre intérêts publics et privés, absence de convergence entre intérêts publics et divergence entre intérêts privés.

2. *L'objet* du droit de l'urbanisme porte sur quatre grands domaines.

Les règles juridiques régissant l'occupation, l'usage et la transformation du sol, c'est-à-dire les normes déterminant les types ou modalités d'utilisation des sols. Ces règles peuvent avoir leur source dans la loi ou, plus fréquemment, dans les *plans* d'urbanisme de portée supramunicipale, municipale et sous-municipale [4].

(1) À des fins d'urbanisation et de construction, agricoles et forestières, de valorisation et de protection de la nature, de restauration de centres historiques, etc.

(2) Puisque celle-ci ne se présente pas comme une entité dotée d'une vie propre, indépendante et isolée, mais plutôt subissant divers types d'influences du vaste territoire où elle se trouve.

(3) Sa planification, les opérations économiques et administratives qui s'y rattachent, de règles destinées à assurer la sécurité, la salubrité et l'esthétique des constructions urbaines, etc.

(4) Plans régionaux d'aménagement du territoire, plans spéciaux d'aménagement du territoire

Le droit et la politique des sols comportent, entre autres, le régime d'urbanisation relatif au droit de la propriété privée du sol et aux mécanismes d'intervention de l'administration publique sur les sols urbains et à urbaniser.

Les instruments juridiques de gestion urbaine englobent, par exemple, l'expropriation pour cause d'utilité publique, le lotissement et le remembrement urbains, l'autorisation de réaliser des ouvrages particuliers et l'association de l'administration avec les propriétaires du sol.

Enfin, *le droit (administratif) de la construction* comprend les règles techniques et juridiques auxquelles doit obéir la construction des bâtiments. Il s'agit non seulement des normes relatives à la sécurité, à la salubrité et à l'esthétique des bâtiments, mais aussi de normes visant à assurer, en conformité avec les principes de l'État de droit social, que les logements soient sains et présentent les conditions — d'espace, de luminosité, de confort, etc. — nécessaires au bien-être de l'homme.

3. En ce qui concerne *la nature* du droit de l'urbanisme, bien que certains le considèrent comme *une branche autonome du droit*, la doctrine dominante le conçoit comme *une branche spéciale du droit administratif*. L'insertion du droit de l'urbanisme dans le domaine du droit administratif est fondée sur plusieurs facteurs, notamment la nature des relations juridiques qui constituent son objet, la diversité des instruments juridiques qui les régissent (règlements, actes administratifs, contrats administratifs et responsabilité administrative), les recours administratifs et contentieux qui lui sont applicables, sa genèse et son évolution historiques [(5)] et la finalité de ces normes [(6)]. Sans être une *branche autonome* de la science juridique, on doit reconnaître au droit de l'urbanisme une *substantivité propre*, qui s'exprime dans le fait qu'il *nuance, adapte et, parfois, rectifie* les principes et les catégories généraux du droit administratif.

4. Le droit de l'urbanisme, entendu comme une *spécialité* du droit administratif, présente quelques *particularités* qui le distinguent de cette

et plans municipaux d'aménagement du territoire, ceux-ci comprenant les plans directeurs municipaux, les plans d'urbanisation et les plans de détail.

(5) En fait, les premières règles juridiques sur l'urbanisme sont nées grâce aux municipalités et se sont par la suite étendues à l'État, tous deux sujets principaux de droit public.

(6) La résolution d'une situation conflictuelle entre l'intérêt public, lié à l'aménagement de l'espace, et l'intérêt individuel, représenté dans le droit de propriété privée du sol.

branche du droit. Elles tiennent à la *complexité* de ses sources, à la *mobilité* de ses normes et à la nature intrinsèquement *discriminatoire* de ses principes.

La complexité des sources signifie que, dans le droit de l'urbanisme, coexistent des normes juridiques de portée générale et des règles juridiques de portée locale, et ces dernières (contenues dans les plans d'urbanisme) revêtent une importance particulière.

L'instabilité des normes du droit de l'urbanisme s'explique non seulement par les modifications fréquemment apportées aux normes juridiques en matière d'urbanisme applicables à l'ensemble du territoire (7), mais aussi dans la *flexibilité* des plans d'urbanisme. En effet, n'étant pas des documents fermés et immuables, leur révision ou modification permet de les adapter à l'évolution de la réalité urbaine (8).

La troisième caractéristique des normes du droit de l'urbanisme repose sur le fait qu'elles ont pour but de déterminer les affectations des diverses aires ou zones du territoire, aussi bien que les formes et les modalités d'utilisation des différentes parcelles du sol. Lorsque le type et le mode d'utilisation du sol ne peuvent être les mêmes, indépendamment de la localisation des zones où se situent les terrains, les normes du droit de l'urbanisme revêtent inexorablement un *caractère discriminatoire* et sont une source d'inégalité au regard des propriétaires — ou des titulaires d'autres droits réels — des terrains auxquels elles s'appliquent. Le caractère inégalitaire des normes juridiques en matière d'urbanisme, bien que contenu dans leur essence même, doit, en vertu du *principe d'égalité* prévu dans les articles 13 et 266, par. 2 de la Constitution, être *éliminé* ou tout au moins *atténué* par l'adoption dans l'ordonnancement juridique d'instruments ou de mécanismes appropriés, notamment au moyen de techniques de péréquation des avantages et des charges résultant des plans d'urbanisme.

5. *L'autonomie didactique* du droit de l'urbanisme se traduit par l'insertion dans les *programmes* des études supérieures, en particulier la licence ou la maîtrise en droit, de disciplines annuelles ou semestrielles. Le programme est constitué par les principes généraux et les institutions fon-

(7) Ceci est dû, pour l'essentiel, à l'évolution tant des problèmes posés par l'aménagement de l'espace qu'à la manière de les résoudre.

(8) Par exemple, les articles 19 et 20 du décret-loi n° 69/90 du 2 mars 1990, relatifs à la *révision* et à la *modification* des plans municipaux d'aménagement du territoire.

damentales de ce domaine particulier du droit administratif. Elle s'est imposée ces dernières années, non seulement en raison de l'importance *théorique* (9) et *pratique* des thèmes qui composent le droit de l'urbanisme, mais encore eu égard à l'opinion, qui tend à se généraliser, de la grande *utilité*, voire même de la *nécessité*, que revêt l'étude des matières intégrant cette discipline pour la formation du juriste.

6. Dans l'ensemble des *disciplines juridiques voisines* du droit de l'urbanisme, le droit de l'aménagement du territoire et le droit de l'environnement méritent d'être mis en exergue.

Les rapports du droit de l'urbanisme avec le droit de l'aménagement du territoire sont très étroits, ce qui rend difficile une distinction rigoureuse entre eux (10). Quoi qu'il en soit, le droit de l'aménagement du territoire poursuit indéniablement des *objectifs* plus larges que ceux du droit de l'urbanisme : alors que le droit de l'urbanisme s'intéresse à l'élaboration et au contrôle de l'exécution des normes relatives à l'utilisation du sol, le droit de l'aménagement s'attache, ainsi qu'il est établi dans la Charte européenne de l'aménagement du territoire de 1983, au développement socio-économique équilibré des régions (aménagement du développement), à la gestion responsable des ressources naturelles, à l'utilisation rationnelle du territoire et à l'amélioration de la qualité de la vie des personnes.

De même, les points communs entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sont également nombreux. Il s'agit là de deux disciplines juridiques autonomes bien qu'étroitement connexes, ce qui conduit à rejeter les positions doctrinales qui conçoivent le droit de l'environnement comme une partie intégrante du droit de l'urbanisme ou, inversement, le dernier comme un chapitre du premier. Les liens étroits entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement découlent pour l'essentiel de deux éléments. D'une part, ils sont appliqués simultanément dans les espaces ruraux et les espaces urbains, et une cohabitation étroite se manifeste entre eux. D'autre part, ces dernières années, le droit de l'urbanisme

(9) Citons, par exemple, l'intérêt scientifique particulier suscité par le plan d'urbanisme et les effets qu'il produit sur certains principes juridiques structurels de l'ordonnancement juridique, tels que le principe de la garantie constitutionnelle du droit de propriété privée et le principe constitutionnel de l'égalité.

(10) Surtout si l'on se réfère au concept large de droit de l'urbanisme que nous avons mentionné plus haut.

est devenu de plus en plus *qualitatif* — dans la mesure où de nombreuses normes (y compris celles des plans d'urbanisme) visent à assurer la préservation de l'environnement, la protection et la mise en valeur du patrimoine historique bâti, la rénovation de zones urbaines dégradées, la restauration des centres historiques, la protection et la mise en valeur des paysages naturels et la création d'espaces verts —, tandis que le droit de l'environnement se révèle de plus en plus attentif à la ville, à travers le *concept d'environnement urbain ou d'écologie urbaine* (11).

II. — FORMATION ET ÉVOLUTION HISTORIQUE DU DROIT DE L'URBANISME

Tout comme dans d'autres pays de l'Union européenne, la formation du droit de l'urbanisme au Portugal a été lente. Elle s'est déroulée au cours de plusieurs siècles et il est donc impossible de donner une date précise pour sa naissance. Néanmoins on peut dire qu'au XXe siècle, en particulier après la seconde guerre mondiale et suite au phénomène d'explosion de l'urbanisation, un véritable corps de normes et de principes juridiques s'est constitué, en quantité et complexité croissantes, ayant pour objet spécifique la résolution des problèmes en matière d'urbanisme. C'est surtout au cours des dix dernières années que des réformes profondes ont été opérées dans l'édifice juridique de l'urbanisme portugais. Elles se sont traduites essentiellement par la publication de textes généraux réglementant les principales institutions du droit de l'urbanisme, actualisés et répondant mieux aux réalités urbaines contemporaines, ainsi que par l'élaboration et l'approbation de quelques plans régionaux d'aménagement du territoire et d'un nombre significatif de plans municipaux d'aménagement du territoire. Soulignons qu'à l'heure actuelle, sur un total de 275 municipalités, le nombre de celles qui ne se sont pas encore dotées d'un plan directeur municipal approuvé et ratifié est très réduit.

1. Au bas Moyen Âge, s'est établie au Portugal la tradition de conférer aux autorités municipales une bonne partie des attributions concernant

(11) Dans sa triple dimension de lutte contre la pollution urbaine, d'amélioration de l'environnement bâti par la voie de l'augmentation de la qualité des constructions et de la préservation des centres historiques, et de création et valorisation des espaces naturels dans la ville.

la réglementation de la construction et de l'urbanisme. Cette tradition, qui a survécu aux chocs de la centralisation du pouvoir du souverain — lequel commence à se manifester à partir du XIVe siècle et a atteint son apogée au XVIIIe siècle sous le royaume de D. José I —, a traversé la période libérale et constitue de nos jours un trait caractéristique du droit de l'urbanisme.

Même pendant la période absolutiste (qui n'a pas été si intense et parfaite que dans certains pays européens, notamment la France), les matières relatives à la construction et à l'urbanisme relevaient en général de la compétence des municipalités et non de l'État, ce qui a donné lieu à l'élaboration de *règlements de police*. Toutefois, à cette époque, ces règlements étaient plutôt rares ; d'après la doctrine contemporaine, il n'y avait pas, sauf rares exceptions, de limitations de droit public à la liberté de construire. On reconnaissait alors que relevait du droit naturel de chacun la *liberté de construire* sur son sol comme on le voulait et à la hauteur que l'on jugeait convenable (selon la maxime «*ejus est aer cujus est solum*»). Cette liberté n'étant soumise qu'à des limitations de droit privé, c'est-à-dire des limitations destinées à la protection des droits des propriétaires des immeubles voisins.

Au XVIIIe siècle, à la suite du tremblement de terre du 1er novembre 1755 qui détruisit une grande partie du centre ville de Lisbonne, l'État approuva un ensemble de normes juridiques qui imposaient de fortes restrictions à la *liberté de construire*, pour des motifs d'intérêt public. Un inventaire de la législation d'urbanisme a été élaboré par le ministre du royaume, le marquis de Pombal. Il ordonna de donner force de loi à la charte édictée le 12 mai 1758, qui prescrivait la reconstruction de la partie de Lisbonne affectée par le tremblement de terre en conformité avec «un nouveau plan régulier et gracieux». Ce plan contenait, entre autres, des dispositions rigoureuses concernant l'alignement des rues, leur largeur, l'aspect et la hauteur des bâtiments, ainsi que des règles précises sur la façon de construire les édifices, notamment une technique de construction antisismique qui consistait en une loge en bois (cage) destinée à servir de support à l'ensemble en cas de défaillance des murs porteurs. Il faut néanmoins souligner que ces normes juridiques en matière d'urbanisme demeurèrent circonscrites à la ville de Lisbonne, le principe de la liberté de construire précité étant toujours applicable dans les autres cités, villes et villages du royaume.

Le XIXe siècle connut une augmentation des limitations au principe de la liberté de construire, notamment par la reconnaissance aux municipali-

tés de fonctions importantes dans le domaine de l'urbanisme — ce dont rendent compte les divers codes administratifs qui s'ensuivirent dans la période postérieure à la révolution libérale (1820). Ainsi, les mairies étaient compétentes pour élaborer des arrêtés et des règlements portant sur l'alignement et l'aspect des bâtiments à l'intérieur des agglomérations, pour imposer la cession ou l'acquisition de terrains consécutives à des alignements, pour délivrer des permis de construire et de reconstruire en bordure des rues et des lieux publics, pour délibérer sur l'assainissement des agglomérations et ordonner la démolition ou la réparation des habitations insalubres ou menaçant de s'effondrer. Il faut souligner que, dans l'exercice de ces compétences, les mairies ne possédaient pas une autonomie totale, puisque différentes modalités d'intervention tutélaire étaient prévues de la part du gouvernement ou d'organes placés sous son autorité.

Dans le domaine de la planification urbaine au XIXe siècle, les instruments dominants furent les *plans d'alignement*. Mais, outre ces plans, il convient aussi de mentionner les *plans généraux d'amélioration* établis pour les villes de Lisbonne et de Porto, ainsi que pour d'autres villes, villages et agglomérations du royaume, à condition que les mairies concernées en fassent la demande auprès du gouvernement. Ces plans furent institués par le décret du 31 décembre 1864 dont l'objectif fondamental était de programmer la construction et la création de nouvelles rues, places, jardins et édifices, de façon à assurer les conditions d'hygiène, d'esthétique, de commodité et de liberté de circulation du public ; la physionomie des principaux centres urbains n'en a toutefois pas gardé de traces visibles.

En résumé, il faut insister sur le fait que l'évolution du droit de l'urbanisme portugais au XIXe siècle a été moins influencée par la *préoccupation d'hygiène* que les pays les plus industrialisés de cette époque, en particulier l'Angleterre et la France. On peut donc affirmer que le droit de l'urbanisme portugais du siècle dernier n'a pas été influencé par une attitude critique vis-à-vis de la ville industrielle. Néanmoins, un large éventail de lois et de règlements généraux s'est développé en matière de santé, visant non seulement à imposer un ensemble de conditions minimales d'hygiène et de salubrité des édifices (éclairage et ventilation des logements, alimentation en eau potable, systèmes d'égouts, etc.), mais aussi à prévenir et combattre la propagation d'épidémies que connut le siècle dernier. Ces aspects seront développés dans la première législation générale portant sur les conditions d'hygiène à remplir dans la construction des bâtiments, à savoir le règlement de salubrité des édifications urbaines du 14 février 1903.

2. Le développement du droit de l'urbanisme portugais au XXe siècle est marqué par les étapes suivantes : évolution dans la conception du plan d'urbanisme ; renforcement des attributions des collectivités locales dans le domaine de l'urbanisme ; réglementation des différents aspects de l'activité urbaine ; augmentation de l'intervention de l'État dans le domaine de l'urbanisme ; et apparition d'un droit de l'urbanisme qualitatif et de concertation.

Concernant la *conception du plan d'urbanisme*, on est passé d'un instrument aux objectifs limités et portant seulement sur des zones déterminées, à une conception englobant l'occupation, l'usage et la transformation du sol et comprenant le territoire municipal tout entier et des zones territoriales plus vastes. Les étapes principales de ce développement sont inscrites dans le décret-loi n° 24.802 du 21 décembre 1934, qui a pour la première fois imposé aux mairies l'obligation de promouvoir l'élaboration de «plans généraux d'urbanisation» pour les chefs-lieux des municipalités, «en vue d'obtenir leur transformation et leur développement selon les exigences de la vie économique et sociale, de l'esthétique, de l'hygiène et de la circulation, tout en apportant à leurs habitants le maximum d'avantages et de commodités», ainsi que pour les centres urbains les plus importants. Le décret-loi n° 33.921 du 5 septembre 1944 a créé les «plans d'expansion» pour les chefs-lieux des municipalités et pour les autres localités et agglomérations urbaines les plus importantes et des «plans parcellaires d'urbanisation» [12]. Le décret-loi n° 35.931 du 4 novembre 1946 a donné force contraignante aux «avant-plans d'urbanisation» approuvés par le ministre des Travaux publics et des Communications ; cette institution a dominé pendant des décennies l'ensemble de la planification urbaine au Portugal, même si bon nombre de ces avant-plans n'ont jamais été soumis à l'approbation du gouvernement par les mairies, ni même publiés. Les décrets-lois n°s 560/71 et 561/71 du 17 décembre 1971 ont institué *(inter alia)* les «plans de zones territoriales», c'est-à-dire des plans d'ensemble qui recouvrent plusieurs centres urbains et zones territoriales intermédiaires ou environnantes, et les «plans de détail» qui portent sur des secteurs de zones déjà incluses dans des plans généraux ou parcellaires d'urbanisation approuvés. Le décret-loi n° 208/82 du 26 mai 1982 [13] établit le régime juridique des «plans directeurs municipaux», instruments qui

(12) Établis seulement pour une partie de la zone des «plans généraux d'urbanisation».

(13) Entièrement réformé par le décret-loi n° 69/90 du 2 mars 1990.

englobent l'ensemble du territoire de la municipalité et poursuivent des buts multiples quant à l'occupation, l'usage et la transformation du territoire municipal. Le décret-loi n° 383/83 du 20 juillet 1983 créa les «plans régionaux d'aménagement du territoire», lesquels comprennent des zones appartenant à plusieurs municipalités [14].

S'agissant du *renforcement des attributions des collectivités locales*, en particulier celles des municipalités, dans le domaine de l'urbanisme, on a assisté à deux mouvements. D'une part, le rôle des municipalités dans l'élaboration et le contrôle du «droit administratif de la construction» [15] a augmenté. D'autre part, ces personnes publiques territoriales se sont vues attribuer de nouvelles fonctions en matière d'urbanisme [16].

C'est au XXe siècle que l'on a adopté pour la première fois une *législation générale* concernant divers secteurs de l'activité urbaine, qui a naturellement été modifiée à plusieurs reprises. Citons à titre d'exemple, le régime juridique des sols urbains et à urbaniser ; la législation des constructions urbaines [17] ; et les règles et principes auxquels obéit le contrôle administratif de l'activité urbaine des particuliers, notamment les opérations de lotissement et la construction de bâtiments.

Outre les municipalités, l'intervention de l'administration étatique (directe et indirecte) a également augmenté en matière d'urbanisme. Les manifestations de ce phénomène sont nombreuses et s'apprécient, eu égard aux attributions des divers organismes intégrés ou placés sous la tutelle du ministère aujourd'hui appelé de l'Équipement, de la Planification et de l'Administration du territoire. Nous en indiquerons quelques-unes à titre d'exemple : la formulation des bases générales de la politique d'aménagement du territoire et de développement urbain ; l'élaboration et l'approbation des plans régionaux et spéciaux d'aménagement du territoire ; le soutien, le suivi et le contrôle de l'activité de planification urbaine des

(14) Texte remplacé ultérieurement par le décret-loi n° 176-A/88 du 18 mai 1988.

(15) Fonctions traditionnellement comprises dans les attributions de police urbaine.

(16) Élaboration et approbation de plans d'urbanisme à portée municipale ; réalisation d'infrastructures urbaines ; délivrance des autorisations pour les opérations de lotissement ; adoption de mesures visant à combattre la spéculation foncière urbaine, etc.

(17) Au sens général, les municipalités ayant la liberté d'élaborer des règlements à l'échelon local.

municipalités ; la construction d'équipements urbains affectés à l'usage collectif, etc. Ce qui vient d'être exposé démontre que l'administration publique portugaise — étatique et locale — joue un *rôle actif et dynamique* dans le domaine de l'urbanisme.

On peut par ailleurs constater que, ces dernières années, le droit de l'urbanisme *quantitatif*, tourné exclusivement ou de façon privilégiée vers la construction massive de nouvelles habitations et de nouveaux équipements publics, cède progressivement la place à un droit de l'urbanisme *qualitatif*, dont les caractéristiques ont été signalées plus haut. De même, la *participation* des particuliers dans l'activité administrative en matière d'urbanisme, surtout dans la procédure d'élaboration des plans, s'est récemment accentuée et l'on s'achemine vers la formation d'un droit de l'urbanisme de *concertation*.

3. Ces dix dernières années, le législateur a accompli un important travail de perfectionnement et de modernisation du *régime juridique général* des différentes institutions du droit de l'urbanisme [18]. Néanmoins, il s'avère nécessaire, après cette réforme d'actualisation et de perfectionnement des textes législatifs les plus importants en matière d'urbanisme, de passer à une deuxième étape : celle de la réunification, de l'organisation et de la systématisation des normes générales relatives à l'urbanisme en un *Code de l'urbanisme*, à l'instar de ce qui s'est fait dans d'autres pays de l'Union européenne (en France et en Allemagne).

Par ailleurs, on a assisté, ces cinq dernières années, à un remarquable développement de la planification territoriale, qui s'est traduit soit par l'élaboration de plusieurs plans régionaux d'aménagement du territoire, soit par l'approbation et la ratification d'un nombre significatif de plans directeurs municipaux, dont les dispositions concernant les zones urbaines et à urbaniser sont développées dans des plans d'urbanisation et des plans de détail.

Ces transformations — qui, comme on l'a vu, touchent les deux *piliers* fondamentaux du droit de l'urbanisme [19] — sont à l'origine de ce que l'on

(18) Régime juridique des plans régionaux, spéciaux et municipaux d'aménagement du territoire, expropriation pour cause d'utilité publique, lotissements et travaux d'urbanisation, autorisation municipale de travaux particuliers.

(19) Celui des normes juridiques de portée générale et celui des règles juridiques de portée locale, en particulier celles contenues dans les plans d'urbanisme.

pourra désigner par *une nouvelle phase ou un nouveau cycle* du droit de l'urbanisme portugais.

III. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'URBANISME

L'importance primordiale de l'urbanisme dans les sociétés contemporaines a influé sur la structure de l'administration, imposant la création d'une organisation administrative spécifique en vue de préserver l'intérêt public en matière d'urbanisme. Compte tenu de la nature synthétique de cette étude, nous ne pourrons ici que mettre en évidence les principes fondamentaux (de nature constitutionnelle et à caractère légal) qui constituent les bases de l'organisation administrative de l'urbanisme.

Le premier principe — qui est à la base de l'avènement de l'organisation administrative de l'urbanisme même, c'est-à-dire d'un appareil administratif ou d'une structure de services qui a en charge l'intérêt public en matière d'urbanisme — est la conception de l'urbanisme comme une *fonction publique* et non comme une simple activité privée. Dans l'État de droit social actuel, les décisions élémentaires concernant l'urbanisme ont cessé d'appartenir aux propriétaires du sol, pour être dévolues à l'administration à qui reviennent des fonctions de planification, de gestion et de contrôle des activités ayant des incidences sur l'occupation, l'usage et la transformation du sol.

Le deuxième principe se réfère à l'urbanisme en tant qu'activité administrative qui met simultanément en jeu des *intérêts généraux, étatiques ou nationaux* — dont la tutelle est confiée à l'État par la Constitution [20] — et des *intérêts locaux*, dont la responsabilité revient aux municipalités, conformément aux principes de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation administrative, prévus dans les articles 6, par. 1, 237 et 239 de la Constitution. On constate dans ce domaine une concurrence d'attributions et de compétences entre les administrations étatique et municipale.

Cette conception de l'urbanisme explique que soient réservés à l'État non seulement la compétence pour élaborer et approuver les *normes géné-*

(20) Cf. art. 9, al. e, et art. 66, par. 2, al. b de la loi fondamentale.

rales concernant l'occupation, l'usage et la transformation du sol, mais aussi le pouvoir [21] d'élaborer et d'approuver des plans régionaux et spéciaux d'aménagement du territoire, de «ratifier», en des termes précis, les plans municipaux d'aménagement du territoire, et de contrôler, dans certaines conditions, le respect par les particuliers et les mairies des dispositions des plans. Les compétences de l'administration étatique en matière d'urbanisme sont réparties, suivant les cas, entre le gouvernement, le ministère de l'Équipement, de la Planification et de l'Administration du territoire et le secrétaire d'État chargé de l'Administration locale et de l'Aménagement du territoire, des organismes et des services centralisés de ce ministère, en particulier la Direction générale de l'aménagement du territoire et du développement urbain (décret-loi n° 271/94 du 28 oct. 1994), ou des services déconcentrés de ce ministère, notamment les cinq «commissions de coordination régionale», siégeant à Porto, Coimbra, Lisbonne, Evora et Faro, qui disposent chacune d'une direction régionale de l'aménagement du territoire.

Cette conception de l'urbanisme justifie également que soient confiées aux municipalités l'élaboration et l'approbation à la fois des plans municipaux d'aménagement du territoire et des règlements municipaux portant sur l'urbanisation et les constructions, ainsi qu'entre autres la compétence pour accomplir des actes de contrôle sur les activités des particuliers, notamment dans le domaine des transformations urbaines du sol [22].

Le troisième principe fondamental de l'organisation administrative de l'urbanisme est caractérisé par l'importance particulière accordée, dans ce domaine, à la *participation des citoyens*. L'administration publique de l'urbanisme ne se présente pas comme une structure autoritaire, bureaucratique et éloignée des citoyens, elle fait plutôt appel, en vertu de l'article 267, par. 1 de la Constitution, à *la coopération ou à la collaboration* des particuliers intéressés, sous différentes *formes* et selon divers *degrés d'intensité ou de profondeur*.

(21) En l'absence d'une collectivité locale intermédiaire entre l'État et les municipalités.

(22) Par exemple, approbation de projets de lotissements et travaux d'urbanisation, ou de projets de construction.

IV. — LES RÈGLES D'OCCUPATION, D'USAGE ET DE TRANSFORMATION DU SOL

Les normes régissant l'occupation, l'usage et la transformation du sol peuvent être classées essentiellement en deux catégories : les normes légales, qui établissent un régime juridique particulier pour certains types de sols, et les normes à valeur infra-légale, qui figurent sur différents types de plans d'urbanisme.

1. Les normes légales concernant l'utilisation du sol forment un régime juridique des sols que les plans sont tenus d'observer. Elles fonctionnent, de ce fait, en tant que limites à l'activité discrétionnaire [23] de la planification. Parallèlement, un ensemble de prescriptions s'applique directement à toute activité de l'administration et des particuliers ayant des effets sur l'occupation, l'usage et la transformation du sol, dans toutes les zones non couvertes par un quelconque plan d'aménagement du territoire.

Parmi les normes légales ayant trait à l'utilisation du sol [24], on trouve entre autres des normes limitatives.

Le régime juridique de la réserve agricole nationale (RAN), régi par le décret-loi n° 196/89 du 14 juin 1989 [25], a pour objectif principal de préserver les sols à destination agricole de toute intervention — notamment en matière d'urbanisme — de nature à diminuer ou détruire leurs potentialités et empêcher leur affectation à l'agriculture.

Le régime juridique de la réserve écologique nationale (REN), régi par le décret-loi n° 93/90 du 19 mars 1990 [26], vise à assurer la protection d'écosystèmes, ainsi que le maintien et l'intensification des procédés biologiques indispensables à l'encadrement équilibré des activités humaines.

Le régime juridique du *réseau national de zones protégées*, d'intérêt national (parc national, réserve naturelle, parc naturel et site naturel), d'intérêt régional ou local (zone de paysage protégé) et de statut privé («site d'intérêt biologique») est décrit dans le décret-loi n° 19/93 du 23 janvier 1993.

(23) *Discricionaridade.*

(24) Normes qui établissent, comme on l'a dit, un *régime juridique spécifique* pour certains types ou catégories de sols qui ne peut être contrarié par les plans.

(25) Partiellement modifié par le décret-loi n° 274/92 du 12 déc. 1992.

(26) Modifié, successivement, par les décret-loi n° 316/90 du 13 oct. 1990, n° 213/92 du 12 oct. 1992 et n° 79/95 du 20 avr. 1995.

Le régime d'occupation, d'usage et de transformation du sol applicable au littoral résulte du décret-loi n° 302/90 du 26 septembre 1990 (27).

Le régime des zones forestières, notamment des aires forestières touchées par des incendies, est décrit dans les décrets-lois n°s 139/88 du 22 avril 1988, 180/89 du 30 mai 1989 et 327/90 du 22 octobre 1990 (28). Il prévoit *l'immobilisation* pour une durée de dix ans à compter de la date de l'incendie de tous les terrains ayant des peuplements forestiers détruits ou endommagés par des incendies et, par conséquent, interdit toute affectation à des fins autres que celle de reboisement, afin d'empêcher la destruction criminelle d'espaces boisés par des incendies (29).

Enfin, le régime juridique des servitudes administratives et des restrictions d'utilité publique qui sont contenues dans plusieurs dispositions légales prévoit une série d'interdictions, de limitations et de conditions affectant l'usage, l'occupation et la transformation du sol.

Tous les sols compris dans les RAN, REN, les zones protégées et zones forestières doivent être signalés dans les plans régionaux d'aménagement du territoire et indiqués, conjointement avec ceux frappés par des servitudes administratives et des restrictions d'utilité publique, sur la carte, tenue à jour, des «conditions» (30) des plans municipaux d'aménagement du territoire. En outre, les plans appelés «plans directeurs municipaux» doivent classer les espaces boisés sur la base de critères fondés sur le risque, plus ou moins grand, d'incendie, et établir des mesures préventives contre les incendies dans les zones forestières.

Une question complexe — qui ne peut être développée ici que d'une façon générale — est de savoir si les interdictions, limitations et «conditions» affectant les possibilités d'utilisation des sols figurant dans la RAN ou dans la REN, classés en *zone protégée* ou frappés d'une servitude administrative doivent ou non ouvrir au propriétaire concerné un droit à indemnisation. Dans certains cas, la loi propose une solution, comme par

(27) Texte élaboré en application des principes de la charte européenne du littoral, approuvée lors de la séance plénière de la conférence des régions périphériques maritimes de la CEE qui s'est tenue en Crète, en 1981.

(28) Ce dernier a été modifié à la suite de la ratification de l'article unique de la loi n° 54/91 du 8 août 1991.

(29) En vue de l'occupation postérieure des sols à d'autres fins, notamment d'urbanisme et de construction.

(30) *Planta actualizada de condicionantes.*

exemple à l'égard des servitudes administratives [31]. Cependant, dans d'autres cas, la loi reste muette à cet égard.

La réponse donnée à cette délicate question est en règle générale négative. Les interdictions (notamment l'interdiction de construire), les limitations ou «conditions» affectant l'utilisation de ces biens sont, comme le soulignent la doctrine et la jurisprudence germaniques, une simple conséquence du *lien situationnel* du droit de la propriété portant sur lesdits sols, c'est-à-dire un simple produit de la situation factuelle particulière de ceux-ci, de leur implantation dans la nature et dans le paysage et de leurs caractéristiques intrinsèques. Cependant, dans des situations exceptionnelles, par exemple lorsque l'acte de classement d'un espace en *zone protégée* entraîne une interdiction ou une importante restriction à l'usage que le propriétaire faisait habituellement de son terrain (tel l'exercice d'une activité agricole), si la zone considérée présente des aptitudes spéciales, le droit à indemnisation doit être reconnu.

2. Le législateur portugais prévoit trois catégories de plans territoriaux : les plans régionaux d'aménagement du territoire, les plans spéciaux d'aménagement du territoire et les plans municipaux d'aménagement du territoire. Nous allons, dans un premier temps, dégager les principaux traits de ces trois types de plan, pour ensuite présenter quelques-uns des aspects les plus importants de leur régime juridique.

2.1. Sous l'empire du décret-loi n° 176-A/88 du 18 mai 1988 (modifié successivement par les décrets-lois n°s 367/90 du 26 nov. 1990, 249/94 du 12 oct. 1994 et 309/95 du 20 nov. 1995), les plans régionaux d'aménagement du territoire sont conçus par le législateur comme des «instruments à caractère programmatoire et normatif», qui ont pour but l'aménagement correct du territoire à travers le développement harmonieux de ses différentes parcelles, par l'optimalisation des implantations humaines et l'utilisation de l'espace et par l'exploitation rationnelle de ses ressources. Ils ont notamment pour effet l'établissement de *normes générales* d'occupation et d'utilisation du sol qui permettent une délimitation correcte, l'utilisation et

(31) D'après l'art. 8, par. 2 du Code des expropriations, régi par le décret-loi n° 438/91 du 9 nov. 1991 : «les servitudes expressément prévues par la loi n'ouvrent droit à aucune indemnisation, sauf si la loi en dispose autrement», mais, selon le par. 3 de cet article, «les servitudes constatées par un acte administratif donnent lieu à une indemnité lorsqu'elles comportent une diminution effective de la valeur ou du revenu des fonds servants.»

la gestion du territoire intéressé et, en outre, la définition des options et la fixation de *critères* d'organisation et d'usage du territoire. Leur fonction principale est de définir les règles et les directives relatives à l'occupation et l'utilisation de l'espace en prenant en compte les intérêts régionaux ou supramunicipaux importants. Ces règles et directives doivent être développées et détaillées dans les plans de portée municipale.

Du point de vue territorial, les plans régionaux d'aménagement du territoire portent sur des zones dépendant de plusieurs municipalités. Celles-ci sont élaborées soit pour leur homogénéité en termes économiques, écologiques ou autres, soit parce qu'elles représentent des intérêts ou des caractéristiques qui, de par leur interdépendance, requièrent une appréciation d'ensemble. L'élaboration de ces plans est mise en œuvre par une résolution du Conseil des ministres, après consultation des mairies concernées. Cette résolution doit contenir au minimum la définition de la zone devant faire l'objet du plan, préciser tant les objectifs à atteindre que les domaines sectoriels à privilégier, ainsi que la composition de la commission consultative. L'élaboration des plans régionaux relève de la compétence du ministère de la Planification et de l'Administration du territoire, par l'intermédiaire de la commission de coordination régionale concernée, avec la collaboration de la commission consultative correspondante, des services de l'administration centrale intéressés et des municipalités concernées. Ces plans se composent d'un rapport (contenant des documents écrits et graphiques) et d'un règlement qui régit les matières comprises dans le plan, en particulier l'occupation, l'usage et la transformation du sol, en fonction de l'affectation donnée à chaque zone du territoire. Les plans régionaux d'aménagement du territoire sont approuvés par un décret réglementaire du gouvernement.

Régis par le décret-loi n° 151/95 du 24 juillet 1995 (32), les plans spéciaux d'aménagement du territoire sont des instruments normatifs pris par l'administration directe ou indirecte de l'État, qui posent les principes et les règles concernant l'occupation, l'usage et la transformation du sol dans la zone considérée. Ils visent à la satisfaction d'un intérêt public concret, à travers un aménagement correct du territoire. Les plans spéciaux sont relatifs aux zones protégées, aux lagunes d'eaux publiques et au littoral. La

(32) Modifié par la loi n° 5/96 du 29 févr. 1996.

décision d'élaborer ces plans appartient au membre du gouvernement ayant des pouvoirs hiérarchiques, tutélaires ou de supervision sur les entités qui ont en charge la satisfaction des intérêts que le plan doit sauvegarder. Le régime des plans spéciaux est contenu dans un règlement [33]. Il se matérialise graphiquement sur une carte de synthèse [34] et sur une carte, tenue à jour, des «conditions» [35]. En plus de ces éléments (considérés comme fondamentaux), les plans spéciaux contiennent d'autres éléments complémentaires, dont la fonction principale est d'éclairer le sens des dispositions de ces instruments de planification. Les plans spéciaux d'aménagement du territoire sont approuvés par une résolution du Conseil des ministres.

Régis par le décret-loi n° 69/90 du 2 mars 1990 [36], les plans municipaux d'aménagement du territoire sont de trois sortes : les plans directeurs municipaux, qui couvrent l'ensemble du territoire municipal ; les plans d'urbanisation qui comprennent des zones urbaines et à urbaniser et peuvent aussi contenir des zones intermédiaires ou environnantes qui ne sont pas susceptibles d'être urbanisées ; et les plans de détail, qui portent sur des zones spécifiques de la municipalité. L'élaboration des plans municipaux relève de la compétence de la mairie et leur approbation de l'assemblée municipale. De plus, les plans directeurs municipaux sont soumis à la «ratification» du gouvernement, ainsi que les plans d'urbanisation, en l'absence d'un plan directeur municipal effectif. Il en est de même pour les plans de détail, en l'absence d'un plan directeur municipal ou plan d'urbanisation effectif ; et pour les plans d'urbanisation et plans de détail, lorsqu'ils ne sont pas conformes aux plans municipaux ratifiés. Cette *ratification*, dont la nature juridique est celle d'un acte de *contrôle préventif*, entérine l'effectivité de la délibération de l'assemblée municipale qui approuve les plans [37].

(33) Qui décrit les règles et les principes concernant l'occupation, l'usage et la transformation du sol, ou le cas échéant l'utilisation de lagunes d'eaux publiques.

(34) Pièce indispensable pour localiser concrètement sur le territoire les zones auxquelles s'appliquent les règles juridiques contenues dans le règlement, et qui délimite les classes et les catégories d'espaces, conformément à l'usage dominant qui a été déterminé.

(35) Qui indique, entre autres, les servitudes administratives et les restrictions d'utilité publique, les zones comprises dans les RAN et REN, les zones classées en *zones protégées*, les zones soumises au régime forestier et les périmètres de protection des immeubles classés en biens culturels ou pour lesquels une procédure de classement est en cours.

(36) Modifié par le décret-loi n° 211/92 du 8 oct. 1992.

(37) La loi délimite la portée et l'étendue des pouvoirs reconnus à l'organe qui ratifie les plans municipaux.

Ces plans ont pour objectif, entre autres, de définir les principes et les règles portant sur l'occupation, l'usage et la transformation du sol, de préciser et détailler les règles et les directives établies dans des plans de niveau supérieur et de fournir des indications visant à la planification, notamment l'élaboration d'autres plans municipaux ou de plans de caractère sous-régional, régional ou national.

Le contenu des plans municipaux varie suivant qu'il s'agit d'un plan directeur municipal, d'un plan d'urbanisation ou d'un plan de détail, leurs dispositions devenant plus concrètes et plus denses à mesure que l'on passe du premier au deuxième puis au troisième. Les éléments fondamentaux des plans municipaux sont, là aussi, le règlement, qui établit les prescriptions d'occupation, d'usage et de transformation du sol dans la zone concernée, la carte de synthèse et la carte tenue à jour des «conditions». De plus, ces plans contiennent également d'autres éléments complémentaires et des annexes.

2.2. S'agissant du régime juridique des plans d'urbanisme, il faut souligner ici les points les plus importants. Le premier concerne la procédure d'élaboration des plans qui obéit à deux principes fondamentaux : la collaboration de plusieurs sujets de droit public et la participation des intéressés.

La collaboration exprime l'idée selon laquelle les plans sont le produit d'une *coopération* et d'une *concertation* entre plusieurs organes de l'administration directe de l'État, de l'administration indirecte de l'État et de l'administration locale ayant des compétences sur le territoire visé par les plans. Ils doivent refléter autant que possible une *harmonisation* ou une *concertation* des conflits d'intérêts publics représentés par les divers sujets de l'administration publique.

La *participation* des intéressés concerne les propriétaires de parcelles du sol et les titulaires d'autres droits subjectifs et de droits légalement protégés ou porteurs d'intérêts diffus. S'agissant des plans spéciaux et municipaux d'aménagement du territoire, l'étape la plus importante est celle de *l'enquête publique*, au cours de laquelle les intéressés peuvent présenter des observations ou des suggestions relatives aux dispositions des plans, et sur la publicité qui en a été faite dans des endroits accessibles au public.

La *collaboration* de plusieurs sujets de droit public et la *participation* des particuliers dans la procédure de formation des plans ont un dessein commun, celui de faire connaître aux organes administratifs compétents les droits dont ils sont titulaires, de manière à ce que le plan réalise une juste *pondération* entre les différents intérêts concernés.

Le second point concerne les relations entre les différents types de plans. Le principe prédominant en la matière est celui de la *hiérarchie*. Ce principe commande, d'une part, les rapports entre le plan régional et les plans municipaux et, d'autre part, les rapports entre le plan directeur municipal et les plans d'urbanisation et les plans de détail. Toutefois, la force contraignante de ce principe n'est pas identique dans les deux cas, même si les solutions apportées par le législateur ne sont pas claires.

Les rapports entre les normes et principes des plans régionaux et les prescriptions des plans territoriaux de portée municipale sont régis par le principe de *compatibilité*. Les municipalités disposent donc d'un vaste pouvoir discrétionnaire dans le choix des solutions quant à l'aménagement du territoire municipal. Seules sont interdites celles qui sont contraires aux *directives* des plans régionaux d'aménagement du territoire ou qui remettent en cause les options fondamentales qu'ils contiennent ou la destination générale des sols qu'ils définissent.

Les rapports entre les plans sous l'empire du décret-loi n° 69/90 sont régis par le principe plus rigoureux de *conformité*. Il en résulte l'obligation stricte pour les plans d'urbanisation de développer et de préciser la réglementation urbaine des *zones* destinées par les plans directeurs municipaux à l'édification et, pour les plans de détail, de détailler la réglementation des plans d'urbanisation établis pour des zones plus restreintes. L'ordonnancement juridique portugais prévoit cependant un tempérament au principe de la hiérarchie dans les rapports entre le plan directeur municipal, les plans d'urbanisation et les plans de détail applicables au territoire de la même municipalité.

En effet, dans des cas exceptionnels, les plans d'urbanisation et les plans de détail peuvent ne pas être conformes à un plan directeur municipal ratifié, de même qu'un plan de détail peut contredire, dans l'une ou plusieurs de ses dispositions, les stipulations d'un plan d'urbanisation ratifié. Dans un tel cas, les plans qui contiennent des dispositions non conformes à celles du plan hiérarchiquement supérieur sont soumis à ratification gouvernementale. Néanmoins, ce contrôle n'est pas obligatoire en cas d'inexistence d'une telle non-conformité. La ratification d'un plan *inférieur* qui n'est pas conforme, dans une ou plusieurs de ses dispositions, à un plan *supérieur* conduit, par voie de conséquence, à la modification de ce dernier dans la partie où la non-conformité se vérifie.

Les rapports entre les différents types de plans municipaux sont aussi régis par le *principe d'articulation*. Ce principe se caractérise par l'harmonisation obligatoire des solutions retenues par des plans applicables sur le territoire de la même municipalité et qui ne sont pas subordonnés au prin-

cipe de hiérarchie [38], aussi bien qu'entre les prescriptions des plans qui portent sur des territoires de municipalités voisines.

Les rapports entre les plans spéciaux et les plans municipaux d'aménagement du territoire reposent également sur le *principe de hiérarchie*. Cette règle découle du fait que le législateur a décidé que les plans municipaux doivent incorporer et observer les règles et principes établis dans les plans spéciaux. De même, il en résulte que l'approbation d'un plan spécial entraîne la modification ou la révision des plans municipaux qui ne s'y conforment pas, afin de les adapter au régime fixé par le premier. Étant donné que les dispositions des plans spéciaux revêtent un degré de précision très accentué, nous estimons, nonobstant le manque de rigueur démontré par le législateur [39], que ce rapport de hiérarchie doit être appliqué en tenant compte de son aspect le plus sévère, le *principe de conformité*.

Enfin, en ce qui concerne les rapports entre les plans régionaux et les plans spéciaux d'aménagement du territoire, la loi prévoit qu'ils doivent être compatibles, ce qui signifie qu'un plan spécial et un plan régional qui contiennent des dispositions contradictoires ne peuvent coexister. Il ne semble pas que nous soyons ici en face d'un véritable rapport de hiérarchie dans la mesure où l'obligation de mise en compatibilité est réciproque, mais plutôt devant une obligation d'articulation entre ces deux types d'instruments de planification territoriale.

Le troisième aspect à mettre en relief concerne les effets juridiques des plans que nous avons mentionnés. Tous ces plans produisent des effets juridiques à l'égard de la personne publique responsable du plan, mais aussi à l'égard d'autres sujets de droit public. Les actes administratifs de gestion urbaine, notamment les actes autorisant la réalisation d'opérations de lotissement et de travaux d'urbanisation et ceux autorisant la réalisation de travaux particuliers contraires aux plans sont *nuls*. Même les grands ouvrages qui relèvent de l'initiative de l'administration directe de l'État ne peuvent être en contradiction avec les prescriptions des plans, notamment celles des plans municipaux. Dans le cas où il serait nécessaire de réaliser un grand ouvrage public qui ne répondrait pas aux dispositions d'un plan municipal, cet ouvrage ne pourrait se réaliser qu'après la révision du plan municipal à l'initiative de la mairie, ou après qu'un sursis, total ou partiel,

(38) Obligation d'articulation entre les dispositions de deux ou plusieurs plans d'urbanisation.

(39) Cf. art. 3, par. 3 à 5 du décret-loi n° 151/95.

du plan ait été prononcé sur demande du gouvernement par décret-loi. Cette hypothèse ne peut se produire que dans des cas exceptionnels et dans l'intérêt supramunicipal reconnu.

Les plans d'urbanisme produisent également des effets juridiques à l'égard des particuliers. La loi qualifie «d'infraction contre le simple ordre social» punissable d'une amende administrative et, s'il y a lieu, de sanctions complémentaires [40] le fait pour des sujets privés de réaliser des ouvrages ou des travaux en violation des plans. Les propriétaires des ouvrages concernés, même s'ils ont été régulièrement autorisés, peuvent être condamnés à interrompre les travaux, à les démolir et à remettre le terrain dans les conditions où il se trouvait avant le commencement desdits travaux.

En ce qui concerne les plans régionaux, l'ordonnancement juridique portugais en matière d'urbanisme prévoit également la production d'effets juridiques à l'égard des particuliers. Il existe une controverse juridique qui porte sur la question de savoir si ces effets juridiques sont *directs et immédiats* à l'égard des sujets privés ou si, à l'inverse, les prescriptions des plans les engagent uniquement de façon *indirecte*, c'est-à-dire si les normes et principes contenus dans ces plans ne les engagent qu'au niveau du plan municipal d'aménagement du territoire. Ce problème a été soulevé dans d'autres pays européens au sujet de régimes juridiques similaires [41].

S'agissant de l'efficacité juridique des dispositions des plans régionaux vis-à-vis des particuliers, deux distinctions doivent être faites. La première concerne la situation où les règles et les directives de cette planification ont été développées et détaillées dans des plans municipaux et celle où aucun plan d'urbanisme n'existe à un niveau inférieur au plan régional. Si un plan municipal existe, ce sont les dispositions de ce dernier qui engagent directement et immédiatement les particuliers ; en l'absence d'un tel plan, les prescriptions des plans régionaux d'aménagement du territoire [42] sont directement applicables aux sujets privés.

(40) *Sanções acessórias.*

(41) Par exemple, par rapport aux «*schémas directeurs*» du droit français.

(42) *Rectius*, certaines d'entre elles, précisément celles qui établissent pour certaines zones des modalités d'utilisation du sol qui ne nécessitent aucun développement ou concrétisation dans d'autres instruments de planification, comme c'est le cas des dispositions qui classent des espaces déterminés en zones agricoles, zones forestières ou zones de ressources naturelles et d'équilibre environnemental, entraînant en tant qu'effet immédiat l'interdiction de toutes les opérations, notamment la construction, qui nuisent à son affectation.

La seconde distinction porte sur la détermination, dans l'ensemble des prévisions des plans régionaux, de celles qui, étant donné leurs caractéristiques, sont susceptibles d'application immédiate aux particuliers, à défaut de tout plan municipal, contrairement à celles dont le contenu est trop général pour être directement opposables aux sujets privés [43].

Un autre point à souligner est le lien entre le plan d'urbanisme et le droit de propriété du sol. Tout comme dans d'autres ordonnancements juridiques d'urbanisme, au Portugal le plan d'urbanisme est considéré comme un instrument qui définit «le contenu et les limites du droit de propriété du sol». Il en découle des interdictions, des limitations et conditions affectant les possibilités d'utilisation du sol qui n'ont pas le caractère d'une expropriation et n'ouvrent donc droit à aucune indemnisation [44]. Ceci n'exclut pas pour autant que certaines dispositions des plans, en particulier des plans municipaux, portent atteinte à l'exercice du droit de propriété du sol de telle façon qu'elles peuvent être assimilées à l'expropriation et, par là même, ouvrir un droit à indemnisation [45]. Or, nous pensons que tel est le cas au moins à l'égard de quatre *types* de dispositions des plans : celles qui remettent en cause des autorisations de lotissement ou de construction légales et qui ont été délivrées avant leur entrée en vigueur ; celles qui entraînent la *diminution ou la suppression* d'une modalité d'utilisation du sol accordée par un plan d'urbanisme (par exemple la construction), à la suite de la modification, la révision ou la suspension de celui-ci ; les dispositions des plans qui réservent des terrains particuliers à des équipements publics ; et les prescriptions des plans qui *réservent* certaines parcelles de terrains à des *espaces verts privés*, à condition qu'ils se situent dans une *zone constructible* ou dans une *zone à vocation constructible* — laquelle est définie en tenant compte d'un faisceau d'éléments certains et objectifs, relatifs à la localisation du terrain, à son accessibilité, au déve-

(43) Font partie de ce dernier groupe, entre autres, les dispositions des plans régionaux qui classent certaines zones en zones d'expansion urbaine, mais se bornent à indiquer de façon générale une destination pour une vaste zone et laissent la définition et la concrétisation de cette destination pour les différentes parcelles de terrains dépendant de plans municipaux postérieurs.

(44) On parle, au Portugal, comme en France, du principe de «non-indemnisation des servitudes d'urbanisme».

(45) Dispositions qui, pour reprendre la terminologie juridique allemande, s'apparentent à de véritables *expropriations du plan*, mais que le législateur portugais, contrairement à ce qui se passe au *Baugesetzbuch* allemand, n'a pas retenues.

loppement urbain de la zone, à la présence de services publics essentiels et à l'existence d'infrastructures urbaines, qui prouvent sa vocation de terrain à bâtir.

Enfin, signalons que l'ordonnancement juridique portugais en matière d'urbanisme ne pose pas, contrairement à d'autres (par exemple, en Espagne), le principe de répartition équitable des avantages et des charges résultant des plans [46] comme l'un des principes fondamentaux de la planification urbaine. Il ne prévoit donc pas de mécanismes ou de techniques d'application générale de leur péréquation.

Il serait souhaitable que cette lacune soit comblée car nous pensons, à l'instar d'autres auteurs, que la légitimité même de l'ordonnancement juridique en matière d'urbanisme dépend de la *garantie d'égalité de traitement* reconnue aux propriétaires des terrains contenus dans les plans. Il s'agit, de ce fait, de l'un des défis les plus importants auquel est confronté le droit de l'urbanisme.

V. — DROIT ET POLITIQUE DES SOLS

Le droit et la politique des sols sont à l'origine de vives discussions idéologiques, fondées essentiellement sur la question du *rôle* ou du *degré* d'intervention de l'État et des collectivités locales, en particulier des municipalités, dans le domaine des sols urbains [47] et à urbaniser [48].

Mais au-delà de cette controverse idéologique, le *droit foncier* et la *politique foncière* portugais reposent sur deux principes fondamentaux : la garantie constitutionnelle du droit de propriété privée des sols urbains et à urbaniser, prévue dans l'article 62, par. 1 de la loi fondamentale ; et la reconnaissance faite à l'État et aux collectivités locales d'un pouvoir de contrôle effectif sur lesdits sols, ainsi que d'une compétence pour réaliser les expropriations qui s'avèrent nécessaires ou pour procéder à l'appro-

(46) Plus précisément de celles de leurs mesures qui n'ont pas un caractère d'expropriation et qui constituent la grande majorité des dispositions des plans.

(47) C'est-à-dire de ceux qui présentent un très haut niveau d'infrastructuration et de concentration d'édifices et qui, de ce fait, sont destinés de manière prédominante à la construction.

(48) En d'autres termes, ceux qui peuvent acquérir, dans un avenir proche, les caractéristiques des sols urbains et qui se situent généralement dans les zones d'expansion des agglomérations existantes.

priation collective de ces sols lorsque l'exige l'intérêt public, prévu dans les articles 65, par. 4, et 80 alinéa c) de la Constitution. Aussi, l'ordonnancement juridico-constitutionnel portugais rejette-t-il, dans le domaine des sols urbains et à urbaniser, autant l'idéologie libérale, qui croit sans réserves aux virtualités de la propriété privée des catégories de sol susmentionnées et aux bénéfices du libre jeu du marché et défend, en conséquence, l'interdiction de toute intervention de l'administration publique pour corriger les dysfonctionnements sociaux qu'ils entraînent dans le processus d'urbanisation et, en général, dans l'exploitation du territoire, que l'idéologie socialiste, qui est partisane d'une nationalisation ou municipalisation générale du sol urbain et à urbaniser et soutient donc l'abolition de la propriété privée portant sur cette catégorie de biens.

Conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 65 et de l'alinéa c) de l'article 80 de la Constitution, l'expropriation et l'appropriation collective des sols urbains et à urbaniser ne sont admises que lorsqu'elles sont nécessaires à la réalisation d'un intérêt public spécifique de nature urbaine.

Le droit et de la politique des sols se divise en deux thèmes : le premier se rapporte aux concept, nécessité, présupposés et objectifs d'une politique foncière, et le second aux mécanismes d'intervention de l'administration publique sur les sols.

1. Par politique foncière, il faut entendre la définition d'un ensemble articulé d'objectifs et de moyens de nature publique, de manière que, dans les différentes agglomérations urbaines, l'offre de sols urbains et à urbaniser corresponde à la demande, afin que les usagers (personnes morales publiques et constructeurs privés) puissent avoir accès à des terrains à des prix raisonnables.

Le déplacement d'un nombre considérable de personnes des milieux ruraux vers les centres urbains, résultant d'une croissance démographique accentuée, constitue un phénomène universel et est présenté par certains comme une expression ou un indice du développement économique et social des nations. Pareil phénomène, qui est bien visible au Portugal, occasionne une augmentation continuelle de la demande de terrains à des fins d'urbanisation, notamment pour la réalisation d'infrastructures, pour la construction d'habitations et l'installation d'équipements publics, ce qui entraîne une occupation des sols dans des aires toujours plus grandes. L'offre de sols ne répond pas à cette demande toujours croissante de terrains à des fins d'urbanisation et de construction, non seulement à cause de la rareté de ces biens (du fait de leur nature même), mais aussi en raison de

la tendance chez les propriétaires des sols (surtout des sols à urbaniser) à les conserver le plus longtemps possible afin de faire du profit [49].

Ce déséquilibre entre l'offre et la demande dans le domaine des sols urbains et à urbaniser donne lieu à une augmentation régulière du prix de ces biens, à laquelle s'ajoutent de multiples effets pernicieux. Une telle situation entraîne l'intervention de l'administration publique sur les sols (urbains et à urbaniser), qui a recours à diverses mesures destinées à résoudre le problème de la disponibilité des sols à des fins d'urbanisation et de construction, c'est-à-dire par l'adoption d'une politique foncière cohérente.

En ce qui concerne les présupposés, il n'est possible de parler d'une politique foncière, caractérisée dans les termes sus-exposés, que si l'on accepte simultanément l'existence d'un marché de terrains urbains et à urbaniser et une intervention des pouvoirs publics afin de corriger les effets négatifs de son fonctionnement. Or, cela n'est concevable que si l'État écarte deux idéologies opposées en matière d'urbanisme [50] et adopte, dans le domaine des sols urbains et à urbaniser, les principes de l'État de droit social reconnus par les pays membres de l'Union européenne à laquelle le Portugal appartient.

Finalement, les objectifs de la politique foncière, telle qu'elle est définie ci-avant, consistent pour l'essentiel à : combattre la spéculation foncière en adoptant des mesures d'incitation à l'accroissement de l'offre de sols destinés aux particuliers et des mesures tendant à décourager la «rétention de sols» urbains et à urbaniser ; satisfaire les besoins des personnes morales publiques territoriales, surtout l'État et les municipalités, dans le domaine des terrains destinés à la création d'espaces verts et aux usages collectifs d'infrastructures [51] et d'équipements publics — lesquels relèvent du domaine public de ces personnes publiques — ; et constituer des réserves de sols par les personnes publiques — lesquelles entrent dorénavant dans leur domaine privé —, à une double fin qui est d'introduire dans le marché foncier un facteur de correction de ses dysfonctionnements en

(49) Phénomène connu de la «rétention des sols» ou de la «spéculation foncière».

(50) Celle qui soutient la *collectivisation* intégrale des sols urbains et à urbaniser, sous forme de nationalisation ou municipalisation, laquelle soustrait ou supprime la propriété privée des biens et élimine, par conséquent, tout marché des sols ; et l'autre qui propose un *libéralisme pur*, partisan fervent de la non-intervention de l'administration publique dans le tissu économique et social, conformément au principe «laissez faire-laissez passer», et rejette, par là, toute intervention des pouvoirs publics dans le marché de toutes catégories de biens.

(51) Notamment des voies routières et piétonnières et d'équipements publics.

mettant à la disposition des promoteurs privés des terrains à des prix non spéculatifs, et rendre possible la réalisation d'opérations d'urbanisme à l'initiative et sous la responsabilité de l'autorité publique, améliorant ainsi la souplesse et l'efficacité de la gestion urbaine.

2. Quatre mécanismes principaux d'intervention de l'administration publique dans les sols sont prévus dans l'ordonnancement juridique de l'urbanisme portugais. Tout d'abord, les mesures incitatives et de contrôle de l'offre de sols destinés aux particuliers. Il s'agit là de situations où l'offre de sols pour l'urbanisation et la construction trouve son origine dans l'initiative privée et où il incombe à l'administration publique une fonction d'incitation de cette offre (52) ou une fonction de contrôle de l'application des normes d'urbanisme en général et de celles des plans en particulier par les sujets privés de «production» de sol à des fins d'urbanisation et de construction (53).

Deuxièmement, les formes de collaboration de l'administration avec les propriétaires fonciers dans le remembrement et l'urbanisation des sols ont pour but l'accroissement de l'offre de terrains destinés à la construction. Cette situation juridique est appelée «l'association de l'administration avec les propriétaires fonciers» (54).

Troisièmement, les moyens pour dissuader la «rétention des sols» urbains et à urbaniser par les propriétaires consistent à obtenir un accroissement de l'offre de ce type de biens. Il faut reconnaître qu'au Portugal les moyens de combattre ce phénomène sont rares et peu efficaces. En effet, les incitations fiscales et l'obligation légale de construire sur des terrains réservés à cette fin, dans un délai de dix-huit mois à compter de la notification par la mairie au propriétaire concerné sous peine d'expropriation des terrains en cause, n'ont pas décidé les propriétaires des terrains urbains et à urbaniser à en tirer profit, soit en faisant construire, soit en les vendant (55).

(52) C'est ce qui arrive lorsque les mairies effectuent des travaux d'urbanisation dans une zone déterminée, notamment la construction de voies de circulation et la construction d'infrastructures d'alimentation d'eau et d'assainissement, afin que les terrains qu'elles desservent soient rendus aptes à l'édification.

(53) Notamment par la délivrance d'autorisations soit pour réaliser des opérations de lotissement et des travaux d'urbanisation, soit pour construire.

(54) Il faut néanmoins souligner que ce cas se rencontre très peu en pratique.

(55) De manière à éliminer la «rétention des sols» à des fins spéculatives.

Enfin, parmi les mécanismes d'intervention de l'administration publique dans les sols, sont inclus les instruments juridiques d'acquisition des sols urbains et à urbaniser par l'État et par les collectivités locales, tout particulièrement par les municipalités. Conformément à ce qui a été dit, certaines catégories de sol entrent dans le domaine public de ces personnes [56], mais une autre partie relève de leur domaine privé. Ce sont les sols urbains et à urbaniser intégrés dans le domaine privé de l'administration qu'elle utilise afin de corriger les dysfonctionnements du marché des sols.

Les instruments juridiques les plus importants de constitution du patrimoine public de sols sont au nombre de quatre : les *moyens juridico-privés* d'acquisition de biens, notamment le contrat de vente et l'échange de sols ; *l'expropriation* de sols urbains et à urbaniser, institution qui occupe une place privilégiée dans la loi des sols actuellement en vigueur [57] ; le *droit de préemption urbain* de l'administration dans les transmissions, à titre onéreux, entre particuliers de terrains ou de constructions, qui prévoit la possibilité que le droit de préemption soit exercé par la déclaration de non-acceptation du prix convenu, la transmission au préempteur étant faite pour le prix correspondant au montant de l'indemnité pour cause d'expropriation ; et la *cession obligatoire et gratuite* de parcelles de terrain à la municipalité par leurs propriétaires ou titulaires d'autres droits réels, dans le cadre des procédures de lotissement et de remembrement urbains et dans les urbanisations réalisées dans le cadre de «l'association entre l'administration et les propriétaires fonciers», aux termes de la loi ou, le cas échéant, des règlements municipaux.

VI. — GESTION URBAINE

L'exécution des dispositions des plans relève du domaine de la gestion urbaine et constitue sa fonction principale et la plus importante institutionnellement. Toutefois le concept de *gestion urbaine* est plus large que celui

(56) C'est le cas des terrains destinés à la création d'espaces collectifs, d'infrastructures urbaines et d'équipements publics.

(57) Confirmée par le décret-loi n° 794/76 du 5 nov. 1976, modifié par le décret-loi n° 313/80 du 19 août 1980.

d'*exécution des plans d'urbanisme*. La gestion urbaine comprend non seulement la fonction d'exécution des plans, mais encore toutes les fonctions ayant trait à l'occupation, l'usage et la transformation du sol, qu'elles soient réalisées directement par l'administration publique ou par les particuliers sous sa direction, sa coordination ou son contrôle, sans être encadrées dans le contexte spécifique de l'exécution d'un plan d'urbanisme. Il peut donc y avoir *gestion urbaine* sans qu'il y ait, simultanément, *exécution de plans d'urbanisme*. Une telle situation se produit à défaut de plans d'urbanisme à exécuter, car l'inexistence d'un plan ne peut avoir pour conséquence la paralysie de l'activité de transformation urbaine. La portée plus large de l'expression «gestion urbaine» par comparaison avec la formule «exécution des plans d'urbanisme» explique que, par la suite, on parle «d'instruments juridiques de gestion urbaine», plutôt que «d'instruments juridiques d'exécution des plans d'urbanisme».

Les *instruments juridiques* de gestion urbaine des sols les plus importants sont : *l'expropriation pour cause d'utilité publique* ; *le lotissement urbain* et la réalisation des ouvrages d'urbanisation obligatoirement mis à la charge du bénéficiaire du titre de lotissement, ainsi que *l'autorisation municipale d'ouvrages* (permis de construire) ; et *«l'association de l'administration avec les propriétaires fonciers»*.

L'expropriation pour cause d'utilité publique s'applique dans les cas de gestion urbaine à l'initiative et sous la responsabilité de l'administration publique. En fait, l'action de l'administration publique étatique et municipale en matière d'urbanisme (réalisation d'ouvrages d'urbanisation, construction d'équipements publics ou construction d'habitations à loyer modéré) suppose assez souvent, s'il ne s'avère pas possible d'utiliser les instruments juridico-privés d'acquisition de biens, l'obtention de parcelles de sol par l'État ou les municipalités par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le lotissement urbain ainsi que l'autorisation municipale d'ouvrages sont des instruments juridiques spécifiques — bien que non exclusifs, dans la mesure où ils englobent aussi dans leur champ d'application, en des termes précis, des actes de transformation urbaine du sol à l'initiative et sous la responsabilité de certains sujets publics — d'un mode de gestion urbaine à l'initiative et sous la responsabilité des particuliers.

Enfin, *«l'association de l'administration avec les propriétaires fonciers»* a été conçue comme un instrument juridique majeur dans le mode de gestion urbaine fondée sur la collaboration entre l'administration publique et les propriétaires fonciers.

1. Les expropriations d'urbanisme, qu'il s'agisse d'*expropriations accessoires au plan* [58] ou d'expropriations d'immeubles et de droits afférents en vue de réalisations en général à des fins d'urbanisation, ainsi que les expropriations à toute autre *fin d'utilité publique* sont réglées par le Code des expropriations, confirmé par le décret-loi n° 438/91 du 9 novembre 1991.

Aux termes des dispositions de l'article 62, par. 2 de la Constitution et de ce code, les caractéristiques de l'expropriation dans l'ordonnancement juridique portugais sont les suivantes :

L'expropriation a pour *objet* des «biens immeubles et des droits afférents», c'est-à-dire le droit de propriété, des droits réels distincts du droit de propriété [59] ou droits obligataires [60] portant sur les immeubles ;

Elle trouve sa légitimité dans les *principes suivants :*

- *Le principe de légalité* : l'expropriation «ne peut être effectuée qu'en conformité avec la loi».
- *Le principe d'utilité publique ou d'intérêt public* : l'acte ne peut intervenir que «pour cause d'utilité publique, comprise dans les attributions de l'entité expropriante», celle-ci étant entendue en tant que sujet bénéficiaire de l'expropriation et non pas comme un sujet titulaire du *jus expropriandi*.
- *Le principe de proportionnalité* au sens large ou de «censure de l'excès». Il en découle le *sous-principe de la nécessité ou de l'exigibilité*, qui comprend plusieurs dimensions. L'expropriation doit être envisagée comme l'*ultima ratio* ou comme une institution à *caractère subsidiaire* par rapport aux instruments juridico-privés d'acquisition de biens. En effet, la réalisation d'une expropriation n'est légale que dans le cas où il ne serait pas possible d'atteindre le but public au moyen d'autres solutions qui, du point de vue juridique ou économique, se substitueraient à l'expropriation [61]. Si le but de l'expropriation peut être atteint par le biais de l'expropriation d'une partie du terrain, celui-ci ne devra pas être exproprié dans sa totalité ; et si le même but n'exige pas l'ex-

(58) C'est-à-dire d'expropriations d'immeubles et de droits afférents nécessaires à l'exécution des dispositions des plans.

(59) Droit de jouissance, droit d'usage et d'habitation, droit de superficie et servitudes immobilières.

(60) Droit de prendre à bail un immeuble rural ou urbain à usage d'habitation, de commerce ou d'industrie ou de profession libérale.

(61) Notamment l'utilisation de moyens contractuels de droit privé.

propriation du droit de propriété et qu'il s'avère réalisable à travers la constitution d'un droit réel limité, on doit préférer le moyen qui ne causera au particulier qu'un préjudice mineur.

- *Le principe d'indemnisation*. D'après la Constitution portugaise, ce principe fait partie intégrante de l'acte d'expropriation. L'indemnisation doit être *juste*, son montant doit traduire une réparation intégrale ou une compensation totale du dommage causé à l'exproprié. En bref, une indemnisation, en rétablissant le principe d'égalité violé par l'expropriation, doit réparer pleinement le préjudice spécial imposé à l'exproprié, de telle façon que la perte patrimoniale qu'il a subie soit équitablement répartie entre tous les citoyens. Le critère de détermination du *quantum* indemnitaire est «la valeur du bien exproprié» ou «la valeur vénale du bien objectivement entendu», en d'autres termes le prix qui aurait été payé pour le bien exproprié s'il avait fait l'objet d'un contrat de vente librement conclu, sans prendre en compte les facteurs spéculatifs.

La procédure d'expropriation se compose de deux sous-procédures. L'une, de nature administrative, est constituée par une série d'actes, dont le plus important en tant qu'acte constitutif ou acte clé est «l'acte de déclaration d'utilité publique» pris par le ministre. Il doit indiquer l'objectif précis de l'expropriation et identifier les biens nécessaires à la réalisation du but ayant justifié l'expropriation. L'autre, de nature judiciaire, comprend les actes se rattachant à la discussion litigieuse du montant de l'indemnité [62]. Toutefois, en cas de conflit entre l'expropriant et l'exproprié sur le montant de l'indemnité, la question doit être débattue en premier ressort par un tribunal arbitral. Le recours contre la sentence arbitrale sera examiné devant les tribunaux judiciaires.

Lorsqu'un accord est intervenu entre l'expropriant et l'exproprié sur le montant et la forme du paiement de l'indemnité, l'autorité expropriante acquiert automatiquement la propriété des biens, après établissement de «l'acte notarié d'expropriation amiable» ou du «procès-verbal d'expropriation amiable», indépendamment du montant de l'indemnité convenue. Dans l'hypothèse où aucun accord n'a été conclu et où le litige est soumis à arbitrage [63], il est nécessaire de faire intervenir le juge du tribunal de pre-

(62) Que le Code des expropriations, suivant de près une tradition législative, assigne aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

(63) Avec possibilité de saisir les tribunaux judiciaires d'un recours contre la décision arbitrale.

mière instance en vue de l'adjudication de la propriété — et aussi de la possession. Toutefois, l'adjudication judiciaire de la possession n'est pas nécessaire lorsque l'autorité compétente qui a délivré l'acte déclaratif d'utilité publique a accordé à l'autorité expropriante l'autorisation lui permettant de prendre possession administrative des biens. Cette autorisation n'est donnée que si les travaux nécessaires à l'exécution du projet sont urgents et que la possession administrative est indispensable à leur commencement immédiat ou à leur poursuite. L'intervention du juge a été consacrée pour la première fois dans la loi portugaise sur l'expropriation qui date du 23 juillet 1850 (64) et constitue une réminiscence d'un principe très cher aux révolutionnaires libéraux, selon lequel le juge du tribunal ordinaire se présente comme le «gardien de la propriété privée».

En sus de la *garantie générale* (65) de la voie de recours contentieux en annulation de l'acte de déclaration d'utilité publique au motif d'illégalité, l'exproprié bénéficie d'un ensemble de *garanties spécifiques* contre l'acte d'expropriation : la *caducité* de l'acte de déclaration d'utilité publique (66) ; l'indemnisation (67) ; et le *droit de rétrocession* des biens expropriés, si les biens en cause n'ont pas reçu la destination qui a motivé l'expropriation dans un délai de deux ans après l'adjudication ou si une telle destination a pris fin (68).

2. Le régime juridique des lotissements et des ouvrages d'urbanisation est prévu dans le décret-loi n° 448/91 du 29 novembre 1991 (69). Les opérations de lotissement sont définies par le législateur comme «toute action qui a pour objet ou effet la division en lots, quelle que soit la dimension,

(64) Et s'inspire, à cet égard, de la loi française du 8 mars 1810.

(65) Commune à tous les actes administratifs.

(66) Celui-ci deviendra caduc si l'entité expropriante n'a pas entamé de procédure d'arbitrage dans un délai d'un an ou si le dossier administratif de l'expropriation n'a pas été transmis au tribunal compétent dans un délai de deux ans à compter du jour de la publication dudit acte au *Diário da República*.

(67) Qui est simultanément une condition de légitimité de l'expropriation et une garantie fondamentale de l'exproprié.

(68) Ce droit cesse cependant vingt ans après la date de l'adjudication, lorsqu'une destination différente est donnée aux biens expropriés par une nouvelle déclaration d'utilité publique, ou dès qu'il y aura renonciation expresse de l'exproprié.

(69) Modifié par la loi n° 25/92 du 31 août 1992, par le décret-loi n° 302/94 du 19 déc. 1994, et par le décret-loi n° 334/95 du 28 déc. 1995 — ce dernier ayant été modifié par la loi n° 26/96 du 1er août 1996.

d'une ou plusieurs propriétés foncières, à condition que l'un des lots au moins soit destiné, immédiatement ou postérieurement, à la construction urbaine». Les éléments constitutifs du concept de lotissement sont donc au nombre de trois : la division en lots ; la division d'une ou plusieurs propriétés foncières ; et la destination immédiate ou ultérieure à la construction urbaine d'au moins l'un des lots. Les caractéristiques fondamentales du régime du lotissement sont, en résumé, les suivantes :

- Subordination d'opérations de lotissement et d'ouvrages d'urbanisation à une autorisation municipale [70], ce qui suppose que le principe de la liberté de division foncière, en tant que faculté inhérente au droit de propriété du sol, ne soit pas reconnu.
- Limitation de la réalisation des opérations de lotissement aux périmètres classés par les plans municipaux d'aménagement du territoire en urbains, à urbaniser ou industriels.
- Autonomie accrue des municipalités dans le processus de lotissement, dans les cas où le périmètre à lotir est couvert par un plan municipal d'aménagement du territoire.
- Établissement d'un ensemble de contraintes, à la charge du requérant et du bénéficiaire de l'autorisation concernant des opérations de lotissement, parmi lesquelles la cession gratuite à la mairie de parcelles de terrains en vue de la création d'espaces verts publics à usage collectif, d'infrastructures et d'équipements publics, la réalisation d'ouvrages d'urbanisation, le cas échéant, après l'obtention d'une autorisation en conformité avec les projets approuvés et dans le délai fixé pour leur achèvement, et le paiement de taxes dues pour la réalisation d'infrastructures urbaines, ainsi que pour la délivrance de l'autorisation nécessaire à l'opération de lotissement.
- Protection de tiers acquéreurs de lots, d'immeubles construits sur les lots ou de leurs fractions autonomes, notamment à travers des mesures visant à assurer l'exécution effective des ouvrages d'urbanisation, en conformité avec les projets approuvés et les conditions fixées dans l'autorisation accordée à cet effet, et également par la reconnaissance du droit d'exiger de la mairie et du propriétaire de la propriété lotie l'observation des conditions établies dans le titre [71], ce qui est également

(70) La loi prévoit cependant des cas d'exemption de cette autorisation, comme c'est le cas pour les opérations ou les ouvrages approuvés par l'administration directe de l'État.

(71) Document reconnaissant le droit d'entreprendre l'opération de lotissement et, s'il y a lieu, les ouvrages d'urbanisation corrélatifs.

applicable, à condition de figurer sur le fichier immobilier, aux autres acquéreurs des lots.

- Prévision de nombreux droits et garanties au bénéfice de ceux qui prétendent promouvoir des opérations de lotissement et des ouvrages d'urbanisation, dont l'indication des motifs de rejet des demandes d'autorisation [72], la fixation de délais pour la formulation d'avis et pour la prise de décisions et l'adoption de la règle générale de l'autorisation tacite, à défaut de délibération, d'autorisation ou d'agrément à l'échéance des délais fixés [73].
- La réalisation d'opérations de lotissement et d'ouvrages d'urbanisation, ainsi que des actions préparatoires corrélatives, sans le titre municipal requis ou, s'il y en a un, en méconnaissance des projets approuvés et des conditions fixées dans l'autorisation, constitue une *infraction portant atteinte au simple ordre social*, pouvant, en outre, donner lieu à d'autres formes d'*infractions* (civiles, pénales et disciplinaires) selon la nature des normes — et des valeurs — violées et entraîner, selon les circonstances, l'interruption des ouvrages ou leur démolition et le rétablissement du terrain dans son état antérieur.

3. L'autorisation municipale d'ouvrages particuliers, communément appelée «permis de construire», est régie par le décret-loi n° 445/91 du 20 novembre 1991 [74]. On peut la définir comme une autorisation par laquelle l'administration exerce un contrôle préalable de l'activité des administrés [75], afin de vérifier si cette activité répond ou non aux exigences de l'intérêt public d'urbanisme, tel qu'il est défini dans l'ordonnancement juridique en vigueur.

L'action des particuliers dans la transformation matérielle des terrains ou de l'espace se traduisant par la réalisation de travaux de construction civile est subordonnée à un contrôle préventif de l'administration publique. Cette règle est apparue au Portugal au cours de la période libérale, plus précisément avec l'arrêté du 6 juin 1838, qui a prévu que les mairies pouvaient

(72) Où s'intègre la violation des dispositions des plans d'urbanisme.

(73) L'acte tacite d'autorisation devenant *nul* en cas de violation des dispositions des plans d'urbanisme.

(74) Modifié par la loi n° 29/92 du 15 sept. 1992, par le décret-loi n° 250/94 du 15 oct. 1994 et par la loi n° 22/96 du 26 juill. 1996.

(75) Celle-ci se traduisant en général par la réalisation d'une ou plusieurs constructions nouvelles ou par la modification d'une ou plusieurs constructions existantes.

établir des règlements interdisant toute édification dans les cités et les grands villages sans l'approbation préalable d'un projet. Toute construction édifiée sans autorisation ou en contravention du projet approuvé serait sanctionnée par sa démolition. L'obligation de la subordination des constructions effectuées par les particuliers à un *projet* et la nécessité de leur approbation par la mairie ont été consacrées par le Code administratif, confirmé par le décret du 18 mars 1842, et reprises, après de légères modifications, par les Codes administratifs qui suivirent. Au Portugal, le principe selon lequel il est interdit de construire sans disposer d'une autorisation, l'activité d'édification étant dès lors assujettie à une «interdiction sous réserve d'autorisation», est bien établi depuis plus d'un siècle et demi. Aujourd'hui cependant, le permis de construire a un sens bien différent de celui du siècle dernier et du début de notre siècle. À cette période, l'administration, en accordant l'autorisation, se bornait à vérifier si la construction respectait les règles concernant la sécurité, l'esthétique et la salubrité des constructions et le trafic routier. De nos jours, par la délivrance de cet acte, l'administration exerce une *double fonction* : elle veille non seulement à l'observation de ces normes et d'autres ressortant du droit de la construction, mais aussi au respect des normes régissant l'occupation, l'usage et la transformation du sol, tout particulièrement celles qui découlent des plans d'urbanisme.

Plusieurs aspects caractérisent cette autorisation de construire relevant de la compétence des mairies [76] :

- Le *caractère général* de son application. Du point de vue territorial, l'autorisation de construire est exigée sur l'ensemble du territoire de toutes les municipalités, tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales, qu'elles soient ou non dotées de plans municipaux d'aménagement du territoire. D'un point de vue matériel, sont subordonnés à un contrôle préalable tous ouvrages de construction civile, exception faite des seuls ouvrages de petite taille [77] et de ceux qui sont réalisés à l'intérieur des bâtiments. Le *principe d'universalité objective territoriale et celui d'universalité objective matérielle* s'appliquent alors, ce qui n'est pas le cas du principe d'universalité subjective, c'est-à-dire à l'égard des personnes soumises à l'obligation de demander un permis de construire. En effet, la loi dispense certaines entités de respecter

(76) Associés à cette autorisation existent aussi le «permis d'utilisation» d'édifices et le «permis de démolir» des ouvrages qui n'ont pas leur place ici.

(77) Qui ne modifient pas la structure et l'aspect extérieur des édifices.

cette obligation, à savoir l'État, dont les projets d'ouvrages sont uniquement soumis à un avis non contraignant de la mairie.

- Le *caractère réel* : l'autorisation est accordée en fonction des règles applicables au terrain et au projet de construction, abstraction faite des circonstances personnelles de celui qui en fait la demande [78].
- La *soumission exclusive* à des règles de droit de l'urbanisme. Le permis de construire ne permet plus de vérifier le respect de situations juridico-privées, car le contrôle n'incombe pas à l'administration publique, mais plutôt aux tribunaux.
- La *nature fédératrice, de concentration ou de synthèse* de toutes les autorisations et avis requis par la loi pour chacun des projets de construction. La mairie doit consulter avant tout projet d'architecture les entités dont les avis, autorisations ou agréments sont légalement exigibles [79].
- L'assujettissement à un *régime strict de révocabilité*. En tant qu'acte constitutif de droits, le permis de construire régulièrement délivré est irrévocable. Dans le cas où il serait frappé d'invalidité [80], cet acte ne peut être abrogé qu'au motif de son invalidité et dans le délai prévu par le recours contentieux ou avant la réponse de l'entité mise en cause.
- Le caractère *lié*. Il ne s'agit pas d'un acte lié au sens qui est attribué à cette expression par d'autres régimes juridiques d'urbanisme, c'est-à-dire un acte de nature strictement réglée qui doit être octroyé ou refusé suivant que la prétention requise est conforme ou non au régime applicable, l'administration ne disposant d'aucun pouvoir discrétionnaire ou liberté d'appréciation. Dans le cas présent, la mairie ne peut rejeter une demande de permis de construire pour des motifs autres que ceux énumérés par la loi (principe de la spécificité). Ce qui n'exclut pas tout pouvoir d'appréciation [81] de la mairie [82].

(78) La conséquence la plus importante de cette caractéristique étant la possibilité d'un transfert du permis de construire à un tiers, par un acte entre vifs ou pour cause de décès, du terrain, sans que l'octroi d'une nouvelle autorisation soit nécessaire.

(79) Caractéristique qui présente cependant des brèches, puisque le législateur prévoit pour certains projets d'ouvrages, par exemple les établissements industriels, les établissements hôteliers et les grandes surfaces commerciales, une double autorisation délivrée par l'administration centrale et l'administration locale.

(80) Il s'agit d'une annulation et non d'une nullité, car les actes nuls ne produisent pas d'effets juridiques et ils ne sont pas susceptibles de révocation.

(81) *Discricionaridade*.

(82) En effet, la loi utilise dans certains cas des «concepts imprécis», qui laissent à la mairie une certaine marge ou liberté d'appréciation.

- L'adoption, par le législateur, de délais pour la formulation d'avis et pour la prise de décisions et l'établissement, comme pour le lotissement, en règle générale, de l'autorisation tacite, à défaut de décision, approbation ou autorisation dans les délais impartis [83].
- L'exécution de tous travaux de construction civile ou de tous travaux (non agricoles) impliquant l'altération de la topographie locale sans un titre habilitant à construire ou en non-conformité avec le projet autorisé constitue une *infraction au simple ordre social*. Elle peut également entraîner d'autres sortes d'*infractions* (civiles, pénales et disciplinaires) et déclencher, suivant les situations, des ordres d'interruption ou de démolition des ouvrages et de remise du terrain dans l'état où il se trouvait avant le jour du commencement desdits travaux.

4. Le régime juridique de «l'association de l'administration [84] avec les propriétaires fonciers», comme mode de gestion urbaine, est prévu dans les articles 22 à 26 de la loi des sols en vigueur à l'heure actuelle, par le décret-loi n° 15/77 du 18 février 1977 [85], ainsi que par les dispositions des articles 8, par. 1, al. a, 10 et 11, par. 2, du décret-loi n° 152/82 du 3 mai 1982.

«L'association» est fondée sur un accord entre la municipalité et les propriétaires fonciers sur le plan d'urbanisme [86]. Mais, contrairement à ce qui existe à l'égard de quelques institutions similaires dans d'autres ordonnancements juridiques [87], cette «association» n'a pas de personnalité juridique. De plus, c'est à la municipalité que revient la décision de constituer «l'association». De ce fait, elle est responsable de toutes les opérations qui en découlent, telles que la réalisation des travaux d'urbanisation prévus pour l'aire considérée, le «remembrement» de la zone [88] et le partage entre les associés, à proportion de leurs participations dans «l'association», du

(83) L'acte tacite d'autorisation étant néanmoins *nul* dans le cas où il violerait les dispositions d'un plan d'urbanisme.

(84) De règle, la municipalité.

(85) Texte qui réglemente ces dispositions légales.

(86) Cet accord, sans être unanime, doit recueillir les voix des propriétaires d'au moins deux tiers de l'ensemble de l'aire envisagée.

(87) Les «*juntas de compensación*» du droit espagnol, les «*comparti edificatori*» du droit italien et les «associations foncières urbaines» du droit français.

(88) Entendu comme un processus de réaménagement des terrains situés dans le champ territorial d'application d'un plan d'urbanisation ou d'un plan de détail, de façon à constituer des lots de terrain qui, par leur localisation, leur forme et leur extension, s'adaptent aux fins d'édification ou à un autre type d'exploitation prévu dans le plan.

bénéfice retiré de la cession des lots constitués ou de ces mêmes lots.

Fondamentalement, nous pensons que l'absence de personnalité juridique de «l'association» [89], le rôle «dirigiste» joué par la municipalité et l'absence d'avantages (fiscaux et autres) propres à inciter à sa constitution expliquent que cette institution soit rarement utilisée en pratique comme mode de gestion urbaine et, en particulier, dans l'exécution des plans d'urbanisme. «L'association» présente malgré tout de grandes virtualités en ce qui concerne l'atténuation des *inégalités de traitement* résultant des plans, dès lors que les charges découlant de l'exécution des plans [90] et les avantages en résultant sont distribués entre les associés [91] selon le critère de la *proportionnalité* de la participation de chacun dans «l'association».

VII. — CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Nous aborderons uniquement ici le contentieux administratif de l'urbanisme, que l'on peut définir comme l'ensemble des litiges nés des relations juridiques relatives au droit de l'urbanisme et qui doivent être tranchés par les tribunaux administratifs. Aussi, nous ne traiterons pas de questions juridiques relevant du ressort des tribunaux judiciaires en matière de droit de l'urbanisme [92]. Nous examinerons ensuite la *contestation en justice* des plans, le *recours contentieux* des actes administratifs de gestion urbaine, puis les *actions administratives* et l'*injonction de faire* dans le domaine du droit de l'urbanisme. À l'instar de ce que nous avons fait précédemment, nous ne pourrons aborder que les principes fondamentaux de cette problématique.

1. La violation d'un principe juridique fondamental concernant l'activité de planification urbaine [93] entache le plan, ou l'une ou plusieurs de ses dispositions, d'*illégalité*. Elle donne le droit, de ce fait, de recourir à la *voie*

(89) Et, par conséquent, la non-attribution à un organe représentatif des associés des compétences nécessaires à la réalisation de ses fins.

(90) Dépenses afférentes aux ouvrages d'urbanisation et coût des terrains nécessaires aux infrastructures urbaines et aux équipements publics.

(91) La municipalité, en tant que propriétaire de terrains, et les particuliers.

(92) Responsabilité civile pour des dommages causés par des particuliers à des tiers en violation de règles juridiques d'urbanisme et responsabilité pénale pour des crimes définis par les normes de droit de l'urbanisme.

(93) Principe de légalité, principe de hiérarchie, principe de proportionnalité pris au sens large ou

de recours contentieux auprès des tribunaux administratifs [94].

Certains vices affectant les plans d'urbanisme entraînent, de par leur nature, l'invalidité du plan dans son ensemble. Tel est le cas de vices appelés par la jurisprudence et la doctrine françaises de *légalité externe* des plans [95]. Les autres vices, en revanche, peuvent entraîner la nullité ou l'annulation seulement d'une ou plusieurs des dispositions des plans [96]. Cette hypothèse n'est possible qu'en présence de vices de *légalité interne* [97]. Toutefois, la déclaration de nullité ou l'annulation partielle du plan ne sera prononcée que si, après avoir procédé à l'appréciation des liens qui unissent les différentes dispositions d'un plan, le juge conclut à la *divisibilité* de ce dernier [98].

Une interrogation demeure et est étroitement liée au contentieux des plans, à savoir celle de leur *nature juridique*, puisque le régime juridique applicable est différent selon qu'il s'agit d'acte administratif ou de règlement. Le législateur portugais a réglé le problème en déclarant expressément que les plans spéciaux et municipaux d'aménagement du territoire ont la nature d'un règlement administratif. Dans le domaine des plans régionaux, le législateur n'a pas adopté la même position, mais, compte tenu de leurs caractéristiques, il n'est pas étonnant qu'on leur attribue également la nature de règlements administratifs. Les plans étant considérés, du moins dans leur partie principale ou fondamentale [99], comme des règlements administratifs, leur contentieux se présente essentiellement comme un contentieux de *normes juridiques*. Le législateur portugais n'a pas établi de règles particulières portant sur le contentieux des plans. Aussi, le régime du recours en contentieux des normes réglementaires lui est applicable [100].

celui de «prohibition de l'excès» et principe de «l'égalité immanente au plan» ou de la «prohibition de l'arbitraire».

(94) Constitués par les tribunaux administratifs de *círculo*, par la Cour administrative centrale et par la section du contentieux administratif de la Cour administrative suprême.

(95) L'incompétence, le vice de forme et le vice de procédure.

(96) Ce qui aboutit à une déclaration de nullité ou à une annulation *partielle* du plan.

(97) La violation de la loi et le détournement de pouvoir, dans le sens subjectif et dans le sens objectif.

(98) C'est-à-dire que la partie du plan non affectée par un vice de légalité soit susceptible de rester en vigueur.

(99) Où s'insèrent le zonage et les règles qui définissent le type ou la modalité d'utilisation du sol, ainsi que la mesure et l'intensité de cette utilisation et, de façon indirecte, les cartes de synthèse contenant l'indication de la localisation sur le terrain des différentes zones.

(100) Lequel ne saurait pourtant être transposé tel quel dans le domaine du contentieux des plans d'urbanisme ; une «adaptation» aux spécificités de ce dernier s'avère donc nécessaire.

Les voies de recours contentieux des plans ne sont pas identiques pour les plans dont l'élaboration et l'approbation appartiennent à l'État [101] et pour les plans élaborés et approuvés par les municipalités [102]. Dans le premier cas, on peut utiliser une voie de recours *indirecte* ou *par incident*, également appelée recours par *voie d'exception* [103], ou celle de la *demande de déclaration d'illégalité*, ayant force obligatoire générale, d'une ou plusieurs dispositions du plan, à condition que leurs effets se produisent immédiatement, sans dépendre de l'application d'un acte administratif ou juridictionnel d'application, ou que ces dernières aient été jugées illégales par un tribunal dans trois cas d'espèce.

Quant au second cas, à ces voies de recours s'ajoute au *recours contentieux direct en annulation* du plan ou d'une ou plusieurs de ses dispositions. En cas d'utilisation de la voie de recours indirecte ou par incident, étant donné que nous sommes en présence d'un recours contentieux d'un acte administratif fondé sur une disposition du plan, et non pas dans le cas d'un recours contentieux du plan, les conditions de légitimité et les délais de recours [104] sont ceux prévus pour le recours contentieux de l'acte administratif et non pas ceux établis pour les voies de recours direct du plan. De plus, la décision confirmant l'illégalité du plan ou d'une ou plusieurs de ses dispositions produit des effets uniquement entre les «parties» au procès. Cette décision entraîne l'annulation ou la déclaration de nullité de l'acte administratif faisant l'objet du recours, et non pas celle du plan, qui reste toujours applicable. Mais, en cas de *recours contentieux direct en annulation ou de demande de déclaration d'illégalité* des plans ou d'une ou plusieurs de ses dispositions, la demande peut être introduite, à tout moment, par le ministère public et par quiconque s'estime lésé par son application ou estime qu'il le sera vraisemblablement. La décision faisant droit à la demande et qui déclare la ou les normes illégales a force obligatoire générale. La ou les normes visées cesseront de produire tout effet dès que la décision aura acquis force de chose jugée [105]. Ainsi, les actes administratifs

(101) Les plans régionaux et spéciaux d'aménagement du territoire.

(102) Les plans municipaux d'aménagement du territoire.

(103) Conformément à l'exception d'illégalité d'une disposition du plan soulevée dans le cadre du recours contentieux en annulation formé contre l'acte administratif pris en son fondement.

(104) Si l'on est en présence d'un vice emportant l'annulation et non la *nullité*, puisque, l'acte étant nul, le recours peut être introduit à tout moment.

(105) Efficacité *ex nunc*.

accomplis en exécution de ces normes [106] ne sont pas immédiatement affectés par la déclaration d'illégalité les frappant. Toutefois, lorsque des raisons d'équité ou d'intérêt public d'une importance exceptionnelle l'exigent, le tribunal peut, par une décision motivée, faire remonter les effets de la déclaration à la date d'entrée en vigueur de la norme ou à un moment ultérieur [107].

La déclaration d'illégalité frappant une ou plusieurs normes des plans marque la reprise des effets des normes qu'elles ont abrogées, sauf si, pour un autre motif, elles ne sont plus en vigueur. À notre avis, cette remise en vigueur ne peut avoir lieu lorsque le plan à reprendre est incompatible avec le plan hiérarchiquement supérieur qui est à l'origine de l'élaboration du plan illégal ou s'il est tombé en désuétude et ne correspond plus à la réalité urbaine. Il en résulte une situation d'inexistence du plan.

2. Les actes administratifs de gestion urbaine [108] ne sont pas valables lorsqu'ils sont entachés d'un vice de légalité. L'invalidité peut revêtir deux modalités : la nullité et l'annulation. *La nullité* a lieu dans les cas de vices de légalité en matière d'urbanisme expressément énumérés dans la loi [109] et aussi dans les hypothèses où ces actes sont entachés d'un vice figurant [110] dans l'article 133 du Code de procédure administrative [111]. *L'annulation* est la sanction la plus utilisée touchant les actes administratifs et concerne les actes entachés d'autres vices. L'acte annulable doit faire l'objet d'un recours contentieux en annulation, lequel doit être introduit dans un délai déterminé, découlant du jugement qui annule l'élimination des effets que l'acte en cause a pu produire.

Tout acte administratif de gestion urbaine illégal, accompli par un organe de l'administration centrale ou de l'administration locale, peut faire

(106) Par exemple, un permis de construire ou une autorisation en vue d'une opération de lotissement.

(107) Sous réserve, cependant, des décisions passées en force de chose jugée.

(108) Notamment la délivrance de l'autorisation prévue pour des opérations de lotissement, travaux d'urbanisation et travaux de construction civile.

(109) Parmi lesquels il faut souligner celui de la violation des prescriptions des plans.

(110) En ce qui concerne les actes administratifs en général.

(111) Modalité d'invalidité réservée aux vices les plus graves entachant les actes administratifs et dont les caractéristiques les plus importantes consistent à ce que l'acte ne produise pas d'effets juridiques indépendamment de la déclaration de nullité, et de faire en sorte que cette possibilité, à tout moment, puisse être invoquée par tout intéressé et soit déclarée par un organe administratif ou tribunal quelconque.

l'objet d'un recours contentieux [112]. Un tel recours contentieux visant à obtenir l'annulation ou la déclaration de nullité de l'acte peut être formé dans le cadre d'une «action publique», d'une «action particulière» et d'une «action populaire».

La première concerne le recours contentieux introduit par le ministère public, en défense de la légalité, soit d'office, soit sur plainte déposée par un sujet public ou privé quelconque.

La deuxième est caractérisée par un recours contentieux introduit par une personne ayant un intérêt *direct, personnel et légitime* à l'annulation ou à l'obtention de la déclaration de nullité de l'acte. Ce recours peut être formé non seulement par le pétitionnaire de l'acte de gestion urbaine [113], mais également par le voisin [114], dans l'hypothèse où l'autorisation illégale a été accordée en vue de la réalisation de transformations foncières d'urbanisme [115].

La troisième comprend le recours contentieux ouvert à tout citoyen jouissant pleinement des droits civils et politiques contre tout acte de gestion urbaine illégal émanant d'un organe exécutif de la municipalité dans laquelle il réside [116]. Ce dernier agit en qualité de titulaire d'un *intérêt diffus* dans la défense de la légalité urbaine [117]. Il existe aussi un recours contentieux ouvert au citoyen jouissant pleinement des droits civils et politiques, dans le domaine de la protection de l'environnement, de la défense de la qualité de la vie et de la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel, ou par les associations et fondations de défense de ces intérêts [118]. Le recours s'exerce contre des actes administratifs illégaux autorisant la réalisation d'opérations d'occupation, d'usage et de transformation

(112) Une possibilité prévue dans l'art. 268, par. 4 de la Constitution contre tous les actes administratifs illégaux qui portent atteinte aux droits ou intérêts légalement protégés des citoyens.

(113) Dans le cas d'une décision illégale refusant sa demande.

(114) En matière d'urbanisme, ce terme englobe soit le propriétaire ou le titulaire de tout autre droit sur la propriété foncière contiguë, soit tous ceux qui, en vertu de leur situation spatiale, temporelle et personnelle avec le lieu individualisé dans l'autorisation, subissent un dommage ou une atteinte qualifiés à leurs droits d'habitation, de propriété, quant à l'environnement et la qualité de vie.

(115) Par exemple, un permis de construire illégal.

(116) Par exemple, la décision illégale qui accorde une autorisation pour une opération de lotissement ou un ouvrage de construction civile.

(117) «L'action populaire locale» est une action traditionnelle dans le droit administratif portugais.

(118) Recours également ouvert aux collectivités locales qui ont en charge la défense de ces mêmes intérêts sur le territoire de leur circonscription.

du sol qui portent atteinte auxdits intérêts, qu'ils émanent des organes de l'administration centrale ou des organes de l'administration locale [119].

3. Les actions administratives [120] les plus importantes dans le domaine du droit de l'urbanisme sont les *actions en responsabilité civile extracontractuelle* de l'État et des autres personnes morales publiques et les *actions visant à la reconnaissance de droits*.

Les premières s'exercent lorsque se trouvent réunies les conditions définies par le texte régissant la responsabilité de l'administration pour les actes de gestion publique [121]. Cependant, la législation portugaise en matière d'urbanisme énumère expressément un ensemble de situations dans lesquelles l'administration publique est tenue de réparer les dommages causés aux particuliers par les actes de gestion urbaine. Tel est le cas, par exemple, de l'obligation d'indemniser les particuliers pour les dommages causés par l'annulation ou à la suite de la déclaration de nullité des actes administratifs qui avaient autorisé la réalisation d'opérations de lotissement, de travaux d'urbanisation et de travaux de construction civile [122], ou l'obligation de réparer le dommage causé aux particuliers en raison de la modification des conditions d'octroi de l'autorisation exigée pour la réalisation d'opérations de lotissement et d'ouvrages d'urbanisation, introduite sur l'initiative de la mairie, à condition qu'une telle modification soit nécessaire à la bonne exécution du plan régional ou municipal d'aménagement du territoire et que deux années au moins se soient écoulées à compter de la délivrance du titre, aux termes de l'article 37 du décret-loi n° 448/91 [123].

(119) «Action populaire» prévue par l'art. 52, par. 3 de la Constitution et régie par la loi n° 83/95 du 31 août 1995.

(120) Où le tribunal administratif détient des pouvoirs de pleine juridiction, contrairement au recours contentieux, à l'égard duquel il ne dispose que de la possibilité de déclarer la nullité ou d'annuler, en tout ou en partie, l'acte administratif.

(121) Décret-loi n° 48.051 du 21 nov. 1967.

(122) Invoquées sur le fondement des vices de légalité d'urbanisme prévus par les articles 56 du décret-loi n° 448/91 et 52 du décret-loi n° 445/91, parmi lesquels se trouvent l'absence de consultation des entités dont les avis, autorisations ou agréments sont légalement exigibles, la non-conformité aux avis contraignants, autorisations ou agréments légalement exigibles et la violation des dispositions d'un plan régional, spécial ou municipal d'aménagement du territoire (responsabilité civile pour des actes illicites).

(123) Responsabilité civile pour des actes licites.

L'action visant à obtenir la reconnaissance d'un droit ou d'un intérêt légalement protégé est une règle procédurale récemment introduite dans l'ordonnancement juridique portugais, lequel vise à assurer une protection juridictionnelle efficace et totale aux titulaires de droits et intérêts légalement protégés à l'égard de l'administration publique. Dans le domaine du droit de l'urbanisme, le législateur a accordé aux intéressés la faculté d'introduire devant le tribunal administratif [124] ce type d'action afin de faire reconnaître des droits acquis en cas d'autorisation tacite concernant la demande formulée en vue de la réalisation d'opérations de lotissement ou d'ouvrages d'urbanisation [125], lorsque la mairie, sur requête déposée par ces derniers, ne reconnaît pas l'existence de l'autorisation tacite et leurs droits acquis [126].

Finalement, les intéressés peuvent, en cas d'autorisation expresse ou tacite concernant les demandes d'autorisation requises pour des opérations de lotissement, travaux d'urbanisation et travaux de construction civile, saisir le tribunal administratif [127], face à un rejet injustifié ou à la non-délivrance de leur titre dans le délai imparti par la loi, afin que celui-ci adresse à l'autorité compétente une injonction de délivrer ledit titre [128]. L'*injonction de faire*, qui a été précisée par la législation de procédure administrative comme un «moyen procédural accessoire», se développant dans le cadre d'autres actions ou recours ou dans d'autres procès, apparaît, dans le domaine de la législation relative à l'urbanisme mentionnée, comme un instrument de protection juridictionnelle des droits ou intérêts légitimes des citoyens à caractère autonome.

(124) *De círculo.*

(125) Cf. art. 68 du décret-loi n° 448/91.

(126) Il faut souligner ici que la loi n'a prévu, à ce jour, aucun instrument procédural identique en cas d'autorisation tacite concernant la demande d'autorisation pour la réalisation d'ouvrages de construction civile.

(127) *De círculo*.

(128) Cf. art. 68-A du décret-loi n° 448/91 et 62 du décret-loi n° 445/91.

VIII. — BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

1. Ouvrages à caractère général

Diogo Freitas do Amaral, *Direito do Urbanismo (Sumários)*, Lisbonne, 1993.

Fernando Alves Correia, *As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*, Coimbra, 1982 ;

O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade, Coimbra, 1990 ;

As Grandes Linhas da Recente Reforma do Direito do Urbanismo Português, Coimbra, 1993 ;

Direito Administrativo - 5º Ano (Direito do Urbanismo), Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos de Ensino, Coimbra 1996.

2. Législation annotée

António Duarte de Almeida (*et al.*), *Legislação Fundamental do Direito do Urbanismo* (2 vol.), Lisbonne, 1994.