L'évolution du droit de l'urbanisme au Portugal en 1999 et 2000 [1]

FERNANDO ALVES CORREIA
Professeur à la faculté de droit de l'université de Coimbra, président du conseil d'administration de l'Association portugaise de droit de l'urbanisme (APDU), vice-président de l'Association internationale de droit de l'urbanisme (AIDRU)

Fortement influencée par les deux grandes réformes intervenues ces deux dernières années (la révision constitutionnelle de 1997 qui a introduit des modifications significatives dans la « constitution de l'urbanisme », et la « loi de base de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme » n° 48/98 du 11 août 1998), l'évolution du droit de l'urbanisme portugais dans la période 1999-2000 a été marquée par trois textes d'ordre législatif :

– le décret-loi n° 380/99 du 22 septembre 1999 (dont l'article 157 a été modifié par le décret-loi n° 53/2000 du 7 avril 2000) a développé les bases de la politique d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, définissant le régime de coordination des champs d'action national, régional et municipal du système de planification territoriale (désigné par le législateur : « système de gestion territoriale »), le régime général d'occupation des sols et la matière juridique de l'élaboration, l'approbation, l'exécution et l'évaluation des instruments de gestion territoriale ;

– la loi n° 168/99 du 18 septembre 1999 a approuvé un nouveau code d'expropriation ;

– et le décret-loi n° 555/99 du 16 décembre 1999 (adopté par le gouvernement dans le cadre de l'autorisation législative accordée par l'article 1er de la loi n° 110/99 du 3 août 1999) a établi le régime juridique de l'urbanisation et de la construction, régissant avec un méritoire dessein de simplification, l'ensemble des opérations urbanistiques, notamment les opérations de lotissement urbain et de travaux d'urbanisation et les travaux privés.

(1) V. Fernando Alves Correia, Le droit de l'urbanisme au Portugal en 1997-1998, *AFDUH* 1999, n° 3, p. 547.
Traduction par Miguel Dos Penedos, DEA Droit public interne, université de Paris II, Panthéon-Assas ; DESS Droit et administration des collectivités locales, université de Paris V, René Descarte ; élève à l'école de formation professionnelle des barreaux de la cour d'appel de Paris (EFB).

Le décret-loi n° 555/99 du 16 décembre 1999 a eu, cependant, une durée de vie très éphémère, étant donné que, peu de temps après son entrée en vigueur, l'article 1er, n° 1 de la loi n° 13/2000 du 20 juillet 2000 a suspendu son application jusqu'au 31 décembre 2000 inclus, et a rétabli des textes d'ordre législatif qu'il avait abrogés, parmi lesquels le décret-loi n° 448/91 du 29 novembre 1991 (qui contient le régime juridique des licences des opérations de lotissement urbain et des travaux d'urbanisation), et le décret-loi n° 445/91 du 20 novembre 1991 (qui résume la matière juridique de l'octroi de licence des travaux privés). Cependant, la loi n° 30-A/2000 du 20 décembre a autorisé le gouvernement à modifier le décret-loi n° 555/99 susmentionné et a prorogé la suspension de l'application du décret-loi n° 555/99 jusqu'à la date d'entrée en vigueur du décret-loi devant intervenir (dans un délai de 120 jours) avec l'appui de l'autorisation législative.

Compte tenu des incidences en pratique limitées du décret-loi n° 555/99 du 16 décembre 1999, nous ne l'inclurons pas dans le résumé des textes législatifs intervenus dans la période considérée dans cette étude. Après l'indication des grandes lignes des transformations législatives les plus importantes du droit de l'urbanisme apparues dans les années 1999-2000, nous présenterons, de façon synthétique, *brevitatis causa*, les innovations les plus significatives dans les domaines de la planification territoriale et de la jurisprudence urbanistique et nous indiquerons la production doctrinale la plus significative sur le droit de l'urbanisme, durant les années 1999 et 2000.

■ Textes

Le régime juridique des instruments de gestion territoriale

Décret-loi n° 380/99 du 22 septembre 1999

Le décret-loi susmentionné est composé de cent soixante articles, répartis selon les chapitres suivants : dispositions générales (chap. I), système de gestion territoriale (chap. II), violation des instruments de gestion territoriale (chap. III), mesures de précaution (chap. IV), exécution, compensation et indemnisation (chap. V), évaluation (chap. VI), efficacité (chap. VII), et dispositions finales et transitoires (chap. VIII).

Dans le chapitre premier (art. 1 à 22), méritent notre attention les dispositions qui définissent le système de gestion territoriale – lequel s'organise dans un cadre d'intervention coordonnée, dans les champs d'action national, régional et municipal ; le champ d'action national est concrétisé par l'intermédiaire du « programme national de la politique d'aménagement du territoire », des « plans de secteur » avec une incidence territoriale et des

« plans spéciaux d'aménagement du territoire » (qui comprennent les « plans d'aménagement des surfaces protégées », les « plans d'aménagement des retenues d'eaux publiques » et les « plans d'aménagement de zones du littoral »). Le champ d'action régional est concrétisé par des « plans régionaux d'aménagement du territoire », le champ d'action municipal étant, quant à lui, concrétisé par l'intermédiaire des « plans intercommunaux d'aménagement du territoire » et des « plans municipaux d'aménagement du territoire » (qui contiennent les « plans directeurs municipaux », « les plans d'urbanisation », et les plans de détail). De la même manière, méritent notre attention les dispositions qui indiquent la *force obligatoire* des différents types de plans, alors que le « programme national de la politique d'aménagement du territoire », les « plans de secteur » à incidence territoriale, les « plans régionaux d'aménagement du territoire » et les « plans intercommunaux d'aménagement du territoire » lient les personnes publiques, les plans municipaux et spéciaux d'aménagement du territoire lient les personnes publiques et de surcroît *directement et immédiatement* les particuliers. Il convient également de relever les dispositions qui énumèrent les principaux *droits et garanties* des particuliers attachés à la planification territoriale ; celles qui déterminent que les instruments de gestion territoriale doivent identifier les *intérêts publics* poursuivis, assurer *l'harmonisation* des différents intérêts publics qui s'expriment de manière spatiale et établir les *mesures de tutelle* de ces mêmes intérêts publics ; et, pour terminer, celles qui prévoient l'obligation pour l'État et les autorités locales de *coordonner* les interventions respectives en matière de gestion territoriale.

Dans le chapitre deuxième (art. 23 à 100), l'attention est retenue par les prescriptions qui définissent les *relations* entre les différents types d'instruments de gestion territoriale et qui prévoient des mécanismes de *prévention* et de *règlement* des litiges ou des conflits entre normes qui découlent habituellement de la pluralité des plans territoriaux ; suscitent également l'intérêt les prescriptions qui portent sur la *notion*, les *objectifs*, le *procédé d'élaboration* et le *contenu matériel et formel* de chacun des instruments de planification indiqués ci-dessus, ainsi que celles qui régissent la *procédure d'adaptation des plans et leur révision, modification et suspension*. Concernant la procédure d'élaboration des plans, doivent être soulignées les dispositions qui ont pour préoccupation de garantir la *collaboration* ou la *coopération* entre les diverses personnes de droit public, la *participation* des particuliers, la *juste pondération* entre la multiplicité et la complexité des intérêts en jeu dans les plans (pondération qui revêt un triple visage : entre intérêts publics et privés divergents, entre intérêts publics qui ne coïncident pas, et entre intérêts privés divergents) et, une fois celle-ci réalisée, la *résolution des conflits d'intérêts* engendrés par les plans.

Dans le chapitre deuxième, figurent également les dispositions qui touchent au *régime d'utilisation du sol*. Celui-ci est défini dans les plans municipaux d'aménagement du territoire, par l'intermédiaire, de la *classification* et de la *qualification* du sol. La première détermine la destination future des terrains, fondée sur la distinction entre sol rural et sol urbain. La deuxième, attentive à sa classification essentielle, régule l'emploi du sol en fonction de l'utilisation dominante retenue, fixant les usages respectifs et, sitôt admissible, la constructibilité. En ce qui concerne la qualification du sol urbain, on procède par l'intégration dans des catégories qui confèrent l'aptitude d'urbanisation ou de construction. La qualification du sol urbain détermine la définition du périmètre urbain, comprenant les sols urbanisés, les sols dont la préparation de l'urbanisation est possible et les sols affectés à essence écologique nécessaires à l'équilibre du système urbain, comme, par exemple, les espaces verts et les jardins publics.

Dans le chapitre troisième (art. 101 à 106), doivent être soulignées les dispositions qui prévoient des sanctions de *nullité* notamment pour les plans élaborés et approuvés en violation des instruments de gestion territoriale avec lesquels ils devaient être compatibles.

Les dispositions qui composent le chapitre quatrième (art. 107 à 117) régissent le régime juridique de deux *mesures de précaution* des plans municipaux et spéciaux d'aménagement du territoire : les *mesures préventives* et la *suspension de concession des licences*. Les premières peuvent être appliquées pour une période maximale de trois ans sur le territoire pour lequel a été décidée l'élaboration, la modification, la révision ou la suspension d'un plan municipal ou spécial d'aménagement du territoire et permettent de prévenir les opérations qui pourraient limiter la liberté de planification ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan. La deuxième se caractérise, dans les territoires pour lesquels doivent être définies de nouvelles règles d'urbanisme constantes de plan municipal ou spécial d'aménagement du territoire ou sa révision, par la suspension des procédures d'information préalable, d'octroi des certificats et d'autorisation à compter de la date fixée pour le commencement de la période de débat public jusqu'à la date d'entrée en vigueur de ces instruments de planification.

Le chapitre sixième (art. 144 à 147) comprend une série de dispositions destinées à garantir que les autorités responsables de l'élaboration des instruments de gestion territoriale veillent à leur évaluation permanente

Les dispositions du chapitre septième (art. 148 à 151) consacrent, en application de l'article 119 de la Constitution, le principe de la publicité des plans, en vertu duquel les instruments de gestion territoriale sont publiés dans le *Diário da República* (journal officiel de la République), et la force juridique de ces documents est subordonnée à cette publication.

Les dispositions finales et transitoires (art. 152 à 160) prévoient, *inter alia*, que tous les instruments de nature légale ou réglementaire ayant une incidence territoriale existants à la date de l'entrée en vigueur du texte restent en vigueur jusqu'à leur mise en adéquation au système de gestion territoriale, à l'image de la prescription selon laquelle les plans régionaux d'aménagement du territoire approuvés selon les termes du décret-loi n° 176-A/88 du 18 mai 1988 – plans qui, eux, contiennent certaines dispositions produisant des effets juridiques directs et immédiats opposables aux particuliers –, restent en vigueur jusqu'à leur révision obligatoire par les commissions de coordination régionale.

Nous avons laissé, volontairement, pour la fin les normes du chapitre cinquième (art. 118 à 143), relatives à *l'exécution, la compensation et l'indemnisation des plans*. En ce qui concerne l'exécution des plans, le décret-loi que nous étudions ici envisage trois *systèmes d'exécution* (les systèmes de *compensation*, de *coopération* et *d'imposition administrative*) et régit les principaux *instruments d'exécution* (parmi lesquels le *droit de préférence urbanistique*, *l'expropriation pour cause d'utilité publique* et le *remembrement du sol urbain*). S'agissant de la péréquation compensatoire des bénéfices et des charges résultant des plans directement et immédiatement opposables aux particuliers, l'article 135 du décret-loi n° 380/99 reconnaît aux propriétaires le *droit à la péréquation* des bénéfices et des charges qui découlent des instruments de gestion territoriale opposables aux particuliers. L'article 136, 1° du même texte impose, corrélativement, à l'administration l'obligation d'inclure, dans les instruments de planification territoriale cités, des mécanismes directs ou indirects de péréquation.

L'article 138, 1° dispose que les municipalités peuvent utiliser, notamment, les mécanismes de péréquation suivants : l'établissement d'un *indice moyen d'utilisation*, l'établissement d'une *surface de cession moyenne* et la *répartition des coûts d'urbanisation*. L'article 138, 2° prévoit que le recours au premier mécanisme doit toujours être combiné avec le recours au second. Enfin, le 3° de l'article cité dispose que la municipalité peut utiliser conjointement ou de façon coordonnée des mécanismes de péréquation.

L'emploi par le législateur de l'adverbe « notamment » indique que l'énumération des mécanismes effectuée par l'article 138, 1° n'est pas exhaustive, mais seulement indicative. Cela signifie que les municipalités peuvent consacrer des mécanismes de péréquation différents de ceux indiqués par le législateur, qu'elles peuvent utiliser conjointement les mécanismes de la loi ou combiner ceux-ci avec plusieurs autres créés par lui.

L'indemnisation résultant des plans territoriaux directement et immédiatement opposables aux particuliers est définie par l'article 18, 2° de la loi n° 48/98 du 11 août 1998. Toutes les fois que ces plans déterminent des

« restrictions d'effets équivalents à l'expropriation » et, ainsi, des *« restrictions significatives à des droits d'usage du sol préalablement et juridiquement consolidés »*, il existe une obligation d'indemnisation dès lors que la compensation de ces restrictions ne peut avoir lieu par les « mécanismes de péréquation » des bénéfices et des charges. Le délai et les conditions d'exercice de ce droit à d'indemnisation ont été renvoyés par l'article 18, 3° de la loi à un travail législatif complémentaire.

L'article 143 du décret-loi n° 380/99 du 22 septembre 1999 est venu développer et réglementer le dispositif dans les 2° et 3° de l'article 18 de la loi de base de la politique d'aménagement et d'urbanisme. Pourtant, les 2°, 3° et 5° de ce décret-loi sont venus restreindre les cas d'indemnisation des dommages consécutifs aux plans directement et immédiatement applicables des particuliers visés par le 2° de l'article 18 de la loi susmentionnée.

Le nouveau code d'expropriation

Loi n° 168/99 du 18 septembre 1999

Conformément à l'exposé des motifs de la proposition de loi gouvernementale n° 252/VII – laquelle a été à l'origine du code d'expropriation de 1999 –, les objectifs de la réforme du régime juridique de l'expropriation pour cause d'utilité publique ont été au nombre de quatre : simplifier et accélérer la procédure d'expropriation, renforcer les garanties des personnes expropriées, clarifier les règles régissant la juste indemnisation et perfectionner le régime de la procédure contentieuse.

Les innovations intéressant la compétence pour édicter des actes déclaratifs d'utilité publique s'inscrivent dans l'objectif de simplification et d'accélération du processus administratif d'expropriation. Le nouveau code prévoit que, en cas d'expropriation d'initiative de l'administration locale compétente, dans une finalité de concrétisation d'un plan d'urbanisation ou d'un plan de détail efficace, la *compétence* de la déclaration d'utilité publique appartient à l'assemblée municipale (la délibération de cet organe devant être prise à la majorité des membres en exercice et être communiquée au représentant du gouvernement responsable sur le territoire de l'administration locale). Mais, au-delà de cette nouveauté, nous pouvons encore mentionner les modifications intéressant le régime de la caducité de la déclaration d'utilité publique, la prévision de la *caducité* de l'attribution de caractère urgent à l'expropriation, les modifications intervenues dans *l'expropriation par zones ou tronçons*, en particulier la clarification de la caducité de cette catégorie d'expropriation, et les innovations qui ont affecté l'institution de la *possession administrative*, notamment la reconnaissance à l'exproprié et en outre à toutes les personnes susceptibles de recevoir une indemnité à raison des préjudices subis, toutes les fois que

les travaux n'ont pas débuté dans le délai prévu, conformément au programme des travaux élaboré par l'entité expropriatrice, sauf motif justificatif, c'est-à-dire pour retard non imputable à ladite entité.

Quant aux mesures renforçant les garanties des personnes expropriées, elles se traduisent essentiellement dans la modification du régime des servitudes administratives qui donnent lieu à indemnisation, dans les améliorations intéressant le *respect du principe du caractère immédiat* du versement de l'indemnité, dépendant du moment où la personne se voit dépossédée de son bien, dans l'amélioration du champ d'application de la *garantie de versement* de l'indemnité, dans les améliorations opérées sur le régime de la *requête d'expropriation* et dans la *prorogation du délai d'exercice du droit de rétrocession*.

Certaines dispositions visent à améliorer la procédure contentieuse de l'expropriation, qui comprend les actes en relation avec la discussion du montant de l'indemnisation, dans le cas où l'expropriant et l'exproprié n'ont pu s'accorder. Le code de 1999 regroupe différentes dispositions qui s'attachent à cette finalité, telles que :

– la définition du *montant du procès*, pour l'admissibilité du recours, selon les termes du code de procédure civile, sans préjudice de pouvoir toujours former un appel de la décision adoptée par l'arbitrage pour le tribunal de comarca (tribunal de première instance) du lieu où se trouvent les biens ou de sa plus grande extension ;

– l'augmentation substantielle des cas dans lesquels *l'arbitrage a lieu devant le juge du tribunal de première instance* du lieu d'emplacement des biens ou de sa plus grande extension, avec l'objectif d'empêcher que l'autorité expropriante n'exécute pas son obligation de promotion de constitution et de fonctionnement de l'arbitrage ;

– l'amélioration du régime de *l'invocation des irrégularités* devant le tribunal de première instance ;

– *l'augmentation du délai* de l'appel de la décision adoptée par l'arbitrage pour le tribunal de première instance ;

– et la *réduction du délai* de décision par le juge du tribunal de première instance de l'appel de l'arrêt prononcé par les arbitres sur le montant de l'indemnisation.

Un autre objectif que le législateur s'est proposé d'atteindre avec le code de 1999 fut : « clarifier les normes régulatrices du calcul de la juste indemnisation ». Il s'agit en réalité d'un euphémisme, puisque ce que le législateur a effectivement recherché en approuvant le nouveau code, a été de diminuer le montant des indemnisations telles qu'elles résultaient de l'ancien code (de 1991). Il ne sera pas audacieux d'affirmer que la concrétisation de cette intention a constitué le motif déterminant de l'adoption du

nouveau code. Les preuves attestant que ce fut l'objectif premier du législateur du code d'expropriation de 1999 sont multiples. Elles se trouvent dans les fortes pressions des secteurs de l'administration publique qui, le plus fréquemment, recourent aux expropriations pour la réalisation d'ouvrages publics, avec l'objectif de la modification des règles de l'indemnisation, dans la discussion parlementaire de la proposition de loi du gouvernement qui est à l'origine du nouveau code, dans les commentaires publiés, dès l'adoption par l'Assemblée de la République de la proposition de loi mentionnée, et, en dernier lieu, dans les prescriptions du nouveau code relatives au comput de l'indemnisation. En fait, certaines des règles relatives au contenu de l'indemnisation reflètent clairement la préoccupation du législateur de diminuer substantiellement le montant de l'indemnisation pour l'expropriation qui dérivait de l'application des dispositions du code antérieur. C'est ce qui se produit, par exemple, pour les dispositions des articles 26°-2°, et 27-1°, qui établissent un des *critères de référence* du calcul de la valeur du sol « apte à la construction » et du sol « apte à d'autres fins », autres que la construction.

Le nouveau code d'expropriation et la loi qui l'a adopté (la loi n° 168/99 du 18 septembre 1999) contiennent aussi la substance juridique de certaines matières qui étaient totalement ignorées par le précédent code. On compte parmi ces matières :

– la *charge de plus-value (contribution spéciale)* relative à des augmentations de valeurs intervenues sur les immeubles à la suite de la réalisation de travaux d'urbanisation ou d'ouverture de voies de communications municipales ou intercommunales (cas de figure traditionnellement connexe à celui des expropriations). L'article 2 de la loi n° 168/99 du 18 septembre 1999 prévoit que la réglementation de cette contribution spéciale relève exclusivement de l'assemblée municipale lorsqu'est en cause ce type de travaux ;

– les spécificités du processus d'expropriation qui a pour objet des *biens meubles matériels* dans les cas où la loi autorise l'expropriation de cette catégorie de biens ;

– la *réglementation de l'application subsidiaire de la procédure d'expropriation*, suivant les orientations prévues par la loi pour déterminer la valeur d'un bien, notamment dans le cas de non acceptation par l'administration du prix convenu en application du régime du *droit légal de préférence*, et les particularités de la procédure d'expropriation, dans les cas où, en conséquence d'une disposition légale spéciale, le propriétaire a le droit de requérir l'expropriation de biens propres.

Autres nouveautés législatives

Parmi les innovations législatives de la période 1999-2000, d'autres textes d'ordre législatif qui ont des incidences sur le droit de l'urbanisme ont vu le jour. Nous pouvons citer les suivants :

La loi n° 165/99 du 14 septembre 1999, qui introduit des modifications à la loi n° 91/95 du 2 septembre 1995, relative au régime exceptionnel de la reconversion urbanistique des surfaces urbaines illégales, ou autrement dit, des immeubles ou ensembles d'immeubles contigus qui, sans la licence de lotissement nécessaire, dans les cas où il serait légalement exigé, ont fait l'objet d'opérations physiques de morcellement destinées à la construction.

Le décret-loi n° 474-A/99 du 8 novembre 1999 (modifié par le décret-loi n° 267-A/2000 du 20 octobre 2000), qui approuve la loi organique du 14e gouvernement constitutionnel. Ce décret-loi crée le ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, dont les attributions comprennent les matières de protection de l'environnement et de conservation de la nature, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le décret-loi n° 69/2000 du 3 mai 2000, qui adopte le nouveau régime d'étude d'impact sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles de produire des effets significatifs sur l'environnement, modifiant le décret-loi n° 186/90 du 6 juillet 1990 qui régissait antérieurement la matière.

Le décret-loi n° 119/2000 du 4 juillet 2000 (dont l'annexe a été modifiée par le décret-loi n° 319/2000 du 14 décembre 2000), qui procède à la localisation et la délimitation de différentes zones d'intervention du programme Polis (programme de requalification urbaine et valorisation de l'environnement des villes) et approuve les mesures préventives qui ont pour but de sauvegarder l'exécution des interventions prévues dans le champ d'action du programme cité. Le programme Polis fut approuvé par le gouvernement par la résolution du Conseil des ministres n° 26/2000 du 15 mai 2000, avec pour objectif, avec l'appui des disponibilités financières du III Cadre communautaire de soutien, d'« exercer un rôle mobilisateur et vecteur de potentialités en termes d'initiatives qui visent la qualification urbanistique et environnementale des villes ».

Sur le fondement des orientations générales définies dans la résolution citée, furent constituées par décret-loi, diverses sociétés Polis, sociétés pour le développement du programme Polis, dans diverses municipalités sous la forme de sociétés anonymes de capitaux exclusivement publics, et dont le capital social est souscrit dans une proportion de 60 pour cent par l'État et de 40 pour cent par la municipalité concernée.

Le décret-loi n° 120/2000, du 4 juillet 2000 qui approuve la loi organique du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Le décret-loi n° 314/2000 du 2 décembre 2000 (lequel fut approuvé

dans l'exercice de l'autorisation législative concédée par la loi n° 18/200 du 10 août 2000) qui concède aux sociétés gestionnaires des interventions prévues dans le programme Polis un ensemble de mesures exceptionnelles, qui incluent des avantages fiscaux, la déclaration d'utilité publique nationale du programme Polis, un régime spécial en matière d'instruments de gestion territoriale et de licences municipales relatives à des lotissements urbains, à des travaux d'urbanisation et à des travaux privés et un ensemble de règles spécifiques dans le domaine de la procédure d'expropriation.

Le décret-loi n° 330/2000 du 27 décembre 2000, qui éteint les concessions et les droits d'usage privatif de biens domaniaux dans les zones d'intervention du programme Polis et procède au déclassement de ces mêmes biens du domaine public.

■ Planification territoriale

Dans le domaine de l'élaboration et de l'adoption des plans territoriaux, sont apparues quelques nouveautés, durant les années 1999 et 2000. Il importe d'en présenter les plus importantes.

En ce qui concerne les plans d'aménagement des côtes, ont été approuvés, durant cette période, quatre plans supplémentaires (qui s'ajoutent ainsi aux deux approuvés en 1998), à savoir : le plan d'aménagement de la côte de Caminha-Espinho, le plan d'aménagement de la côte de Burgau-Vilamoura, le plan d'aménagement de la côte de Sado-Sines et le plan d'aménagement de la côte de Ovar-Marinha Grande (résolutions du Conseil des ministres n°s 25/99 du 7 avril 1999, 33/99 du 27 avril 1999, 136/99 du 29 octobre 1999, et 142/2000 du 20 octobre 2000).

S'agissant des plans directeurs municipaux, et en se bornant, à présent, au territoire national portugais, ont été approuvés et ratifiés douze plans. En ajoutant les plans approuvés les années précédentes, on constate que, au 31 décembre 2000, sur le total de 278 municipalités du territoire national, seulement 6 n'étaient pas encore dotées de plan directeur municipal approuvé et ratifié.

En 1999 et 2000, un nombre élevé de plans directeurs municipaux a supporté diverses modifications, dont beaucoup d'entre elles par des plans d'urbanisation et des plans de détail, qui, pour ce motif, ont été ratifiés, aux termes de la loi, par résolution du Conseil des ministres. En dernier lieu, sur la même période, a débuté une révision d'un nombre significatif de plans directeurs municipaux (on remarque que, selon les termes du 3° de l'article 19 du décret-loi n° 69/00 du 2 mars 1990, et du 3° de l'article 98 du décret-loi n°380/99 du 22 septembre 1999, les plans directeurs municipaux sont obligatoirement révisés dès lors qu'un délai de dix ans après leur

entrée en vigueur ou leur dernière révision a été dépassé), la révision de certains d'entre eux ayant même été conclue.

■ Jurisprudence

Pendant la période 1999-2000, les décisions jurisprudentielles relatives à l'urbanisme furent très riches et variées. Il convient de voir quelques exemples révélateurs.

ARRÊTS DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

Licences urbanistiques. Droit d'indemnisation des expropriations du plan. Principes de la juste indemnisation, de l'égalité et de la proportionnalité.
Arrêts n° 329/99 et n° 517/99, *Diário da República*, II série du 20 juillet 1999 et du 11 novembre 1999.

Ces deux arrêts abordent la question de la constitutionnalité des dispositions du décret-loi n° 351/93 du 7 octobre 1993 (modifié par le décret-loi n° 61/95 du 7 avril 1995), qui établit le régime de « caducité » de licences et autorisations urbanistiques incompatibles avec les dispositions d'un plan régional d'aménagement du territoire (PROT) – plan, lui, élaboré et approuvé dans le cadre du décret-loi n° 176-A/88 du 18 mai 1988.

Le premier arrêt traite, en procédure de contrôle concret, la question de la constitutionnalité des règles constantes de l'article 1, n° 1°, 2° et 3° du décret-loi n° 351/93 du 7 octobre 1993, le Tribunal constitutionnel ayant conclu que ces dernières ne sont pas inconstitutionnelles, « attendu qu'elles se doivent d'être intégrées par l'article 9 du décret-loi n° 48051 du 27 novembre 1967, de manière, à ce que soit imposée à l'État l'obligation d'indemniser les particuliers qui, par application de ces dispositions, voient "devenir caduques" les licences qu'ils avaient préalablement obtenues valablement ». Et, dans le deuxième arrêt, le Tribunal a apprécié, en procédure de contrôle abstrait successif, la question de la constitutionnalité des normes constantes des différents articles du décret-loi n° 351/93 susmentionné, ayant là aussi décidé de ne pas prononcer l'inconstitutionnalité des dispositions en question, selon le sens signalé ci-dessus.

Les arrêts n°s 329/99 et 517/99 se sont prononcés sur les effets de la déclaration d'incompatibilité de licences et d'autorisations urbanistiques avec les règles constantes d'un plan régional d'aménagement du territoire (PROT), dans le cas où les actes de gestion urbanistique sont mis antérieurs à l'entrée en vigueur du PROT ; pour ces arrêts, la déclaration a pour effet de faire cesser les effets attachés aux licences ou approbations ; elle constitue de ce fait une *expropriation de sacrifice* ou une *expropriation substantielle* de « droits urbanistiques » conférés par des actes administratifs régu-

liers et, pour cela, doit être accompagnée d'une indemnisation, en accord avec les exigences des principes de la juste indemnisation, d'égalité et de proportionnalité, prévus par les articles 62 n° 2°, 13°, et 266, 2° de la Constitution.

Expropriation du sol intégré dans la réserve agricole nationale (RAN) pour la construction d'une autoroute. Indemnisation due pour expropriation de « sol apte à la construction » et de « sol destiné à d'autres fins ». Principe d'égalité. Juste indemnisation.
Arrêt n° 20/2000, *Diário da República*, II série du 28 avril 2000.

Selon cet arrêt, ce qui est important pour la recherche d'une éventuelle violation du *principe de la juste indemnisation* pour cause d'expropriation et du *principe d'égalité*, c'est la circonstance qu'un terrain a (ou n'a pas) une vocation à la construction, qui tient à ce que l'expropriant le destine (ou non) à la construction. Pour cela, « comme le propriétaire des terrains intégrés dans la RAN ne peut raisonnablement compter sur une désaffectation et une reconnaissance de constructibilité et, comme la finalité de l'expropriation (pour la construction d'une autoroute) n'a pas confirmé l'existence d'une vocation à la construction exclue par la qualification de "sol destiné à d'autres fins" (autres que la construction), ne peuvent être invoqués les principes d'égalité et de juste indemnisation pour obliger à procéder à l'estimation du montant indemnisable avec pour base cette vocation à la construction ».

Et, dans la ligne de cette argumentation, le Tribunal constitutionnel a décidé, dans l'arrêt n° 20/2000 mentionné, de ne pas déclarer inconstitutionnelle la disposition du 5° de l'article 24 du code d'expropriation de 1991, interprétée de façon à exclure de la classification de « sol apte à la construction » des sols intégrés dans la réserve agricole nationale expropriés en vue de la construction de voies de communication.

Action en vue de la reconnaissance de droits constitués avec accord tacite de demande de licence de lotissement. Tutelle juridictionnelle effective. Délai de caducité en tant que condition et non-restriction du droit d'accès aux tribunaux. Principe de proportionnalité.
Arrêt n° 70/2000, *Diário da República*, II série, du 11 décembre 2000.

N'est pas inconstitutionnelle la disposition du 9° de l'article 68 du décret-loi n° 448/91 du 29 novembre 1991 – qui fixe à six mois, à compter de la connaissance de l'acte qui lui sert de fondement, le délai fixé pour demander en justice que soient reconnus des droits acquis en accord avec l'obtention tacite d'une licence de lotissement –, étant donné que le délai ne se présente pas comme inutile, non raisonnable ou excessif, ni ne se

présente de cette façon insuffisante de sorte qu'il rende impraticable l'exercice du droit ou rende cet exercice particulièrement onéreux.

ARRÊTS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF SUPRÊME

Plan directeur municipal. Enquête publique.
Arrêt de la 1re section du 23 février 1999, proc. n° 44 087.

Lorsqu'après une première approbation par l'assemblée municipale, le plan directeur municipal n'a pas obtenu la ratification par le gouvernement et qu'une nouvelle version est approuvée, comportant des changements significatifs, une nouvelle enquête publique doit être organisée.

Licence de travaux privés. Servitude de passage.
Arrêt de la 1re section du 11 novembre 1999, proc. n° 44 021.

Lorsqu'elle délivre une licence de travaux particuliers, l'administration n'a pas à vérifier le respect par l'opération des servitudes de droit civil, notamment les servitudes de passage.

Régularité de construction. Licence de travaux privés. Projet d'architecture. Acte attaquable sur le plan contentieux.
Arrêt de la 1re section du 20 janvier 2000, proc. n° 45 166.

Est contestable, sur le plan contentieux, la décision qui déboute la demande d'information concernant la régularité d'un ouvrage quelconque, selon les termes du 1° de l'article 10 du décret-loi n° 445/91 du 20 novembre 1991, puisqu'elle porte atteinte au droit de propriété du propriétaire de l'ouvrage et atteint des droits et des intérêts légalement protégés. La décision finale qui incorpore l'approbation de tous les projets présentés dans le régime d'octroi de licence de travaux privés établis dans ce texte est attaquable sur le plan contentieux par des tiers détenteurs d'une prétention contraire à celle du requérant de la licence.

L'acte d'approbation du projet d'architecture a le caractère d'une mesure préparatoire de la décision finale d'octroi de la licence ; n'ayant pas d'autonomie fonctionnelle, il ne peut affecter immédiatement les droits des tiers et donner à ces derniers un intérêt à former un recours contentieux. L'acte d'approbation du projet d'architecture, nonobstant le fait qu'il conditionne la poursuite de l'instruction pour la collecte et l'élaboration de nouveaux projets et éléments subsidiaires à la décision finale, est un acte préliminaire, qui a seulement une fonction instrumentale et pré-ordonnée à la production de l'acte final-principal, définitionnel et constitutif de la licence d'ouvrage.

(Dans le même sens, les arrêts de la 1re section du 5 mai 1998, proc. n° 43 497, et du 30 septembre 1999, proc. n° 44 672.)

Relations entre les plans régionaux d'aménagement du territoire et les plans municipaux d'aménagement du territoire. Légalité de dispositions impératives du plan régional d'aménagement du territoire du littoral de Alentejo, approuvé par le décret réglementaire n° 26/93 du 27 Août 1993. Illégalité de renvoi normatif pour arrêtés.
Arrêt de la 1re section du 21 juin 2000, proc. n° 37 246.

Pour le moment « instruments de caractère programmatique et normatif », les plans régionaux d'aménagement du territoire, approuvés au regard du décret-loi n° 176-A/88 du 18 mai 1988 peuvent contenir non seulement de simples indications que les plans municipaux d'aménagement du territoire concrétiseront, mais aussi des dispositions impératives immédiatement applicables et contraignantes. Sont conformes à la loi d'habilitation (décret-loi n° 176-A/88 du 18 mai 1988) les articles 5, n° 1°, alinéas a), b) et d), et 9, n° 2°, 5° et 6° du plan régional d'aménagement du territoire du littoral du Alentejo – articles, eux, qui, respectivement, se rapportent aux « objectifs généraux » du plan et au « régime de la bande littorale ».

Comme la loi prévoit que les plans régionaux d'aménagement du territoire sont approuvés par décret réglementaire, les articles 41, n° 4°, et 42, n° 2° du plan régional d'aménagement de territoire du littoral du Alentejo sont illégaux dans la mesure où ils renvoient « la délimitation et l'occupation des zones de développement touristique » et « la délimitation des périmètres urbains et l'occupation des noyaux de développement touristique » à des arrêtés conjoints des ministres de la planification et de l'administration du territoire, du commerce et du tourisme, et de l'environnement et des ressources naturelles.

La même illégalité affecte les arrêtés n° 760/93 et n° 761/93 du 27 août 1993, édictés sur le fondement des dispositions mentionnées du plan régional d'aménagement du territoire du littoral du Alentejo, étant donné qu'ils ont été publiés sans permission expresse préalable, qui découle d'une loi formelle.

■ Doctrine

Si elle n'est pas abondante, la production doctrinale en droit de l'urbanisme, publiée en 1999 et 2000, revêt un intérêt particulier.

Articles

Durant cette période, ont été publiés divers articles, particulièrement dans la *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA), Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente (RJUA)* et dans la *Revista de Legislação e Jurisprudência (RLJ)*. Parmi ceux-ci , il est nécessaire de souligner :

– Fernando Alves Correia, A Jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre Expropriações por Utilidade Pública e o Código das Expropriações de 1999, in *RLJ*, année 132e, nos 3904, 3905 et 3906, 3907, 3908 et 3909, et année 133e, nos 3910, 3911 et 3912 et 3913 et 3914.
– Manuel das Neves Pereira, Intervenções Urbanísticas no Litoral Turístico, in *Revista do CEDOU*, année II, nº 2, 1999.
– Maria da Glória Ferreira P. D. Garcia, O Direito do Urbanismo Entre a Liberdade Individual e a Política Urbana, in *RJUA*, nº 13, 2000.
– Pedro António Pimenta Costa Gonçalves/Fernanda Paula Marques de Oliveira, A Nulidade dos Actos Administrativos de Gestão Urbanística, in *Revista do CEDOUA*, année II, nº 1, 1999, et O Regime da Nulidade dos Actos Administrativos que Investem o Particular no Poder de Realizar Operações Urbanísticas, in *Revista do CEDOUA*, année II, nº 2, 1999.

Notes de jurisprudence

La littérature sur le droit de l'urbanisme a été enrichie, au cours de la période considérée, avec un nombre significatif de notes de jurisprudence. Parmi les notes publiées dans les *Cadernos de Justiça Administrativa (CJA)*, il importe de relever :

– Carla Amado Gomes, Embargos e Demolições : Entre a Vinculação e a Discricionaridade : notes sur les arrêts du STA du 6 mai 1998, proc. nº 39 405, et du 19 mai 1998, proc. nº 43 433, in *CJA* nº 19, 2000.
– Fernando Alves Correia, « Caducidade » de Licenças e Aprovações Urbanísticas Incompatíveis com Disposições de um Superveniente Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) : Uma Solução Constitucionalmente Admissível ? : note sur l'arrêt du STA du 30 septembre 1997, proc. n° 35 751, in *CJA* nº 14, 1999.

Ouvrages

Sur l'ensemble des travaux publiés, dans la période considérée, nous pouvons citer :

– António Pereira da Costa, *Direito dos Solos e da Construção*, Braga, Livraria Minho, 2000.
– Fernando dos Reis Condesso, *Direito do Urbanismo (Noções Fundamentais)*, Lisboa, Quid Juris ?, 1999.

Recueil de législation

En dernier lieu, de l'ensemble des recueils de législation, nous pouvons mentionner :

– Fernando Alves Correia, *Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Legislação Básica)*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, 2000.