

# Perspective régionale du droit de l'urbanisme en Espagne : introduction au droit de l'urbanisme en Catalogne

JEAN-MARC TALAU

Docteur en droit, avocat

I. – LES ORGANES DE L'URBANISME

II. – LA PLANIFICATION

III. – LA MISE EN ŒUVRE DE L'AMÉNAGEMENT <ET DES POLITIQUES URBAINES

IV. – LES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DES SOLS

V. – L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL

Le droit espagnol a été l'objet d'éminentes contributions <sup>(1)</sup> qui, en proposant essentiellement une vision d'ensemble et l'évolution de la législation de l'État espagnol, ainsi que la répartition constitutionnelle des compétences entre les Communautés autonomes et l'État, ont introduit l'étude du droit régional qui est pratiquement le siège du droit de l'urbanisme. À titre d'exemple, une loi étatique du 25 juillet 1990 <sup>(2)</sup> et sa réforme du 26 juillet 1992, élaborées sans concertation avec les autorités autonomes et locales, sont connues pour avoir donné lieu à une très remarquable décision du Tribunal constitutionnel espagnol, en date du 20 mars 1997, qui en a spectaculairement annulé pas moins de deux cents articles, au motif de l'absence de compétence de l'État espagnol en matière d'urbanisme <sup>(3)</sup>.

(1) T. R. Fernandez, Le droit de l'urbanisme en Espagne, *Afduh* 1996, p. 469-494; A. Menéndez-Rexach, L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 1997, *Afduh* 1998, p. 469-476; en 1998 et 1999, *Afduh* 2000, p. 551-559; en 2000 et 2001, *Dauh* 2002, p. 591-600; en 2002 et 2003, *Dauh* 2004, p. 819-829; Le droit de l'urbanisme en Espagne au cours de la dernière décennie : bilan et perspectives, *Dauh* 2006, p. 721-757.

(2) Loi 8/1990, *reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo* (BOE – Journal officiel espagnol – n° 179, 27 juill.).

(3) STC n° 61/1997, 20 mars 1997 (*RTC* 1997, 61); voir : J. Abel, Urbanismo, propiedad y competencia autonómica, n° 4/1997.

Il convient de préciser que les institutions politiques et judiciaires espagnoles présentent la particularité d'exister dans le cadre tant de l'État, que des Communautés autonomes. Les Communautés autonomes, comme la Catalogne organisée en *Generalitat* <sup>(4)</sup>, disposent d'un président, d'un gouvernement, d'un Parlement et d'un Tribunal supérieur de justice propres, pour l'exercice de leurs compétences. Le point le plus important est qu'au-delà des compétences de mise en œuvre de la législation basique de l'État, ou de compétences partagées, les Communautés autonomes exercent des compétences exclusives, dans des domaines délimités par la Constitution de l'État espagnol du 27 décembre 1978 <sup>(5)</sup>, où la législation étatique n'a alors plus droit de cité, même à titre supplétif, sous réserve toutefois des compétences propres de l'État qui peuvent avoir un lien avec les domaines concernés. L'urbanisme illustre cette dichotomie.

L'article 148.3 de la Constitution de l'État espagnol prévoit que parmi les compétences exclusives exercées par les Communautés autonomes figurent l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat. Le statut d'autonomie de la Catalogne de 1979 <sup>(6)</sup>, sous l'empire duquel a été édictée la législation actuellement en vigueur, conférait une compétence exclusive à la Généralité catalane, en matière d'aménagement du territoire et du littoral, d'urbanisme et d'habitat (art. 9.9) <sup>(7)</sup>, et en matière de patrimoine historique, artistique, monumental et architectural (art. 9.5). L'article 149.5 du nouveau statut d'autonomie, issu de la loi organique n° 6/2006 du 19 juillet 2006 <sup>(8)</sup>, vient disposer pour l'avenir <sup>(9)</sup> :

Il incombe à la *Generalitat*, en matière d'urbanisme, la compétence exclusive, incluant :

- la détermination du régime urbain du sol, incluant la détermination des critères des divers types de sols et leurs usages ;

(4) Art. 2 de la loi organique n° 6/2006 du 19 juillet 2006, portant réforme du statut d'autonomie de la Catalogne :

« 1. La *Generalitat* est le système institutionnel d'organisation politique autonome de la Catalogne.

La *Generalitat* est composée par le Parlement, la Présidence de la *Generalitat*, le Gouvernement et les autres institutions établies par le chapitre V du titre II.

Les communes (*municipis*), les districts de coopération intercommunale (*veguerías*), les entités locales supramunicipales de gestion des compétences et services locaux (*comarques*) et les autres entités locales que la loi établit, font également partie du système institutionnel de la *Generalitat* [...] sans préjudice à leur autonomie. »

(5) *BOE* n° 311, 29 déc. 1978.

(6) Loi organique 4/1979 du 18 décembre 1979 relative au statut d'autonomie de la Catalogne (*BOE* n° 306, 22 déc. 1979).

(7) Art. 9.3 : « *la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda* ».

(8) Loi organique 6/2006 du 19 juillet 2006, de réforme du statut d'autonomie de Catalogne (*BOE* n° 172, 20 juill. ; *DOGC – Bulletin officiel* de Catalogne – n° 4680, 20 juill.).

(9) Voir l'édition bilingue du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne, publiée aux éditions Civitas-Aranzadi, 2006.

- la détermination du régime juridique de la propriété du sol, dans le respect des conditions basiques que l'État établit pour garantir l'égalité dans l'exercice du droit de propriété;
- l'établissement et la réglementation des instruments de planification et gestion urbaine, ainsi que leur procédure d'élaboration et d'approbation;
- la politique foncière et du logement, la réglementation des patrimoines publics du sol et du logement et le régime de l'intervention administrative dans la construction, l'urbanisation et l'usage du sol et du sous-sol;
- la protection de la légalité urbaine, incluant l'inspection de l'urbanisme, les injonctions de suspension des ouvrages et permis, les mesures de rétablissement de la légalité physique altérée, ainsi que la discipline urbaine.

De même les articles 149.1 et 149.3 confortent la compétence exclusive de la Communauté autonome de Catalogne en matière, respectivement, d'aménagement du territoire et d'aménagement du littoral.

L'État espagnol ne conserve de compétence que pour légiférer en matière d'évaluation du sol<sup>(10)</sup>, de garanties fondamentales en matière d'expropriation, de responsabilité de l'administration<sup>(11)</sup>, d'enregistrement foncier<sup>(12)</sup>, ainsi que sur les principes fondamentaux déterminant les droits et obligations des propriétaires<sup>(13)</sup>. Ce sont ces aspects qui étaient l'objet des précédentes contributions dans le cadre du *Dauh*, auxquelles il convient de renvoyer.

En Catalogne, comme dans les autres Communautés<sup>(14)</sup>, le droit de l'urbanisme a été l'objet d'une œuvre législative<sup>(15)</sup> qui, brièvement, a été

(10) La loi de l'État du 13 avril 1998, sur le régime du sol et l'évaluation (*BOE* n° 89, 14 avr. 1998), largement commentée dans les précédentes contributions au *Dauh*, tient en effet une importance capitale dans la matière.

(11) Art. 149.1.18 de la Constitution de l'État espagnol.

(12) Art. 149.1.8 de la Constitution de l'État espagnol.

(13) Art. 149.1.1 de la Constitution de l'État espagnol.

(14) Seront citées pour mémoire : ANDALOUSIE : loi 7/2002 du 17 décembre 2002, relative à l'aménagement urbain (*BOE* n° 12, 14 janv. 2003 et *BOJA* n° 154, 31 déc. 2002); ARAGON : loi 5/1999 du 25 mars 1999, relative aux normes régulatrices de l'activité urbaine (*BOE* n° 95, 21 avr. 1999 et *BOA* n° 39, 6 avr. 1999); CANTABRIE : loi 2/2001 du 25 juin 2001 relative à l'aménagement territorial et au régime urbain du sol (*BOE* n° 206, 28 août 2001 et *BOC* n° 128, 4 juill. 2001); CASTILLA-LA-MANCHA : loi 2/1998 du 4 juin 1998, relative aux normes régulatrices de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (*BOE* n° 180, 29 juill. 1998 et *DOCM* n° 28, 19 juin 1998), telle que modifiée par la loi du 17 janvier 2003 (*BOE* n° 129, 30 mars 2003 et *DOCM* n° 10, 27 janv. 2003); COMMUNAUTÉ DE MADRID : loi 4/1984 du 10 février 1984 relative aux mesures en matière urbaine (*BOE* n° 83, 6 avr. 1984 et *BOCM* n° 49, 27 févr. 1984) et loi 9/2001 du 17 juillet 2001 relative au sol de la Communauté de Madrid (*BOCM* n° 177, 27 juill. 2001); GALICE : loi 9/2002 du 30 décembre 2002, relative à l'aménagement urbain et la protection du milieu rural de Galice (*BOE* n° 18, 21 janv. 2003 et *DOG* n° 252, 31 déc. 2002); ÎLES BALÉARES : loi 1/1991 du 13 décembre 1991 relative aux espaces naturels et régime urbain des espaces d'attention particulière (*BOE* n° 92, 17 avr. 1991 et *BOCAIB* n° 31, 9 mars 1991); ÎLES CANARIES : décret-loi 1/2000 du 22 février 2000 autorisant le texte refondateur des lois sur l'aménagement du territoire des Canaries et des espaces naturels protégés (*BOCAN* n° 60, 15 mai 2000); NAVARRE : loi forale 35/2002 du 20 décembre 2002, relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme (*BOE* n° 13, 15 janv. 2003 et *BON* n° 156, 27 déc. 2002); PAYS BASQUE : loi 5/ 1998 du 6 mars 1998 relative aux

refondue et ordonnée une première fois, par un décret-loi n° 1/1990 du 12 juillet 1990<sup>(16)</sup>.

En son dernier état, le droit de l'urbanisme en Catalogne a pour siège la loi d'urbanisme n° 2/2002 du 14 mars 2002<sup>(17)</sup>, ci-après désignée par les initiales LUC, puis le très important décret législatif codificateur n° 1/2005 du 26 juillet 2005<sup>(18)</sup>, portant approbation du texte refondu de la loi d'urbanisme de Catalogne, ci-après désigné par les initiales TRLUC, adopté sur habilitation d'une loi n° 10/2004 du 24 décembre 2004<sup>(19)</sup>. Le décret d'application n° 305/2006 du 18 juillet 2006 a été publié le 24 juillet 2006<sup>(20)</sup>.

Tous les domaines du droit de l'urbanisme ayant été remaniés, il s'agit ici d'examiner, dans les grandes lignes, le droit positif en Catalogne<sup>(21)</sup>. Pour approfondir chaque question, le lecteur pourra utilement consulter notamment l'ouvrage collectif sur la réforme, sous la direction du professeur Joan M. Trayter, de l'université de Gérone<sup>(22)</sup>.

mesures urgentes en matière de sol et urbanisme (*BOPV* n° 60, 30 mars 1998); LA RIOJA : loi 10/1998 du 2 juillet 1998 relative à la régulation de l'aménagement du territoire et à l'urbanisme (*BOE* n° 163, 9 juill. 1998 et *BOR* n° 80, 4 juill. 1998); COMMUNAUTÉ VALENCIENNE : loi 6/1994 du 15 novembre 1994 relative à l'activité urbaine (*BOE* n° 8, 10 janv. 1995 et *DOGV* n° 2394, 24 nov. 1994; rect. *BOE* n° 27, 1<sup>er</sup> févr. 1995 et *DOGV* n° 2417, 30 déc. 1994) et loi 4/2004 du 30 juin 2004 relative à l'aménagement du territoire et la protection du paysage (*BOE* n° 174, 20 juill. 2004 et *DOGV* n° 4788, 2 juill. 2004).

(15) Décret du 27 septembre 1978 créant la commission d'urbanisme de Catalogne – CUC (*DOGC* n° 7, 2 oct. 1978); loi 4/ 1980 du 16 décembre 1980 qui crée l'Institut catalan du sol (*BOE* n° 135, 6 juin 1981 et *DOGC* n° 100, 16 déc. 1980) et décret 60/1989 du 13 mars 1989 sur l'organisation et le fonctionnement de l'ICS et son ordonnance du 23 août 1989; loi 9/ 1981 du 18 novembre 1981 sur la protection de la légalité urbaine en Catalogne (*BOE* n° 305, 22 déc. 1981; rect. *BOE* n° 65, 17 mars 1983 et *DOGC* n° 182, 4 déc. 1981) et son décret d'application n° 308/1982 du 26 août 1982 (*DOGC* n° 261, 22 sept. 1982; rect. *DOGC* n° 293, 12 janv. 1983); loi 23/1983 du 21 novembre 1983 sur la politique territoriale (*BOE* n° 18, 21 janv. 1984 et *DOGC* n° 285, 30 nov. 1983); loi 23/1984 du 9 janvier 1984 sur les mesures d'adaptation des règles d'urbanisme en Catalogne (*BOE* n° 31, 6 févr. 1984 et *DOGC* n° 399, 18 janv. 1984) et son décret 146/1984 du 10 avril 1984 (*DOGC* n° 481, 31 oct. 1984; rect. *DOGC* n° 489, 28 nov. et *DOGC* n° 557, 3 juill. 1985); décret 114/1988 du 7 avril 1988 sur l'étude d'impact environnemental (*DOGC* n° 1000, 3 juin 1988).

(16) Decreto-legislativo 1/1990 de 12 julio. Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de urbanismo (*DOGC* n° 1317, de 13 julio); Ley 12/1990, de 5 julio. Autoriza la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña (*BOE* n° 1314, de 6 julio).

(17) Ley 2/2002, de 14 marzo de urbanismo; *BOE* n° 92, de 17 abril, y *DOGC* n° 3600, de 21 marzo

(18) Decret legislatiu 1/2005, de 26 juliol, Text refós de la llei d'urbanisme (*DOGC* n° 4436, de 28 juliol, p. 23360).

(19) Ley n° 10/2004, de 24 diciembre, modificación Ley 2/2002 de 14 marzo 2002, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, *DOGC* n° 4291, de 30 diciembre.

(20) Decret 305/2006 de 18 de juliol, pel qual s'aprova et Reglament de la Llei d'urbanisme (*DOGC* n° 4682, de 24 juliol, p. 33090).

(21) Les textes de l'urbanisme en vigueur en Catalogne ont notamment été compilés en espagnol aux éditions La Ley, en 2006, sous le titre *Código del Urbanismo*, et en catalan, par une publication de la *Generalitat de Catalunya*, Barcelone, 2006, Col.leccio « Quaderns de legislació », 36, sous le titre *Texte refós i Reglament de la Llei d'urbanisme*. Toutes les références au décret-loi 1/2005 et au décret 305/2006 seront suivies par les initiales TRLUC et RLUC.

(22) *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, Ed. Aranzadi, 2006.

La réforme vise à réaliser trois objectifs principaux :

- Contrôler l'extension urbaine, dans le contexte d'une spectaculaire augmentation de la pression foncière, pendant ces dernières années, accompagnant une forte attraction de la Catalogne sur des populations provenant d'autres provinces espagnoles ou d'ailleurs.
- Inscrire le droit de l'urbanisme dans la protection de l'environnement et mettre en œuvre un principe de développement urbain durable.
- Coordonner les compétences régionales en matière d'urbanisme, assurer l'effectivité du contrôle de la légalité et la participation des propriétaires à l'aménagement urbain.

Dans le cadre de l'évolution générale du droit de l'urbanisme vers une approche également environnementale, sociale et participative, l'étude du droit en Catalogne présente l'intérêt d'appréhender l'aménagement d'un territoire objet de nombreux investissements immobiliers étrangers et des fonds européens, relevant tous les défis de l'urbanisme, face à la croissance de la population, au dynamisme économique conquérant, et à une richesse culturelle hors du commun dont Barcelone est emblématique, ainsi que face à une pression foncière liée au tourisme et à un bassin d'emploi très attractif, le tout situé à un carrefour de l'Europe, dans un environnement varié, délimité par la chaîne des Pyrénées et la frontière française au nord, et à l'est, par une côte méditerranéenne très urbanisée.

Pour la clarté de l'exposé, l'introduction au droit de l'urbanisme en Catalogne suivra le plan des grands ensembles de la matière. Il importe néanmoins de souligner que les notions ici employées seront uniquement celles du droit catalan ou espagnol, librement traduites par l'auteur, et que les définitions en seront précisées, chaque fois qu'il pourrait exister un risque de malentendu inhérent à toute incursion en droit comparé ; vérité en deçà des Pyrénées...

## I. – LES ORGANES DE L'URBANISME

Les compétences en matière d'urbanisme appartiennent aux collectivités territoriales. Elles peuvent être également confiées à des entités spéciales de coopération ou de gestion créées par une ou plusieurs collectivités<sup>(23)</sup>.

La compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement appartient aux communes, aux régions et à la *Generalitat*.

Les *municipis* (ou *municipios* en espagnol), dont l'administration est organisée en *ajuntament* (*ayuntamiento* en espagnol), composée d'un maire (*Alcalde* ou *Alcaldessa* en catalan ; *Alcalde* ou *Alcaldesa* en espagnol) et des conseillers (*Regidors* en catalan ; *Concejales* en espagnol), sont dotées d'un pouvoir normatif et jouissent d'une autonomie dans la gestion de leurs intérêts locaux, et d'une compétence générale résiduelle pour toute action de dimension locale qui n'a pas été spécialement attribuée à une autre entité.

Les *comarques* (ou *comarcas* en espagnol) interviennent dans l'élaboration des plans supracommunaux et exercent une mission d'assistance juridique et technique auprès des petites communes, éventuellement au côté de la *Generalitat*.

La *Generalitat* n'est censée intervenir que lorsque sont en cause des intérêts supralocaux, définis comme concernant plus d'une commune, ou à titre subsidiaire : soit en cas de carence des communes, soit lorsque les communes n'ont pas les moyens d'exercer pleinement leurs compétences et il s'instaure dans ce cas une coopération et une coordination. La *Generalitat* a enfin une compétence générale « d'impulsion » de la politique urbaine.

L'exercice de ces compétences incombe au gouvernement catalan et plus particulièrement au département (« ministère ») de politique territoriale et des travaux publics. Un second échelon est constitué par les *Comissions territorials d'urbanisme* (*Comisiones Territoriales de Urbanismo* en espagnol) et le directeur général de l'urbanisme. L'échelon suprême est constitué par la Commission de l'urbanisme de Catalogne.

(23) Sous réserve des limites générales posées par la loi administrative en matière de délégation : cf. art. 13 de la loi de l'État espagnol n° 30/1992 du 2 novembre 1992 sur le régime juridique des administrations publiques et de la procédure administrative commune (*BOE* n° 285, 27 nov. 1985), qui semble notamment exclure la délégation en matière d'adoption des documents de planification, et de recours administratifs, selon M. Pr. Trayter, préc. p. 104, relativement notamment aux associations de coopération intercommunale.

La Commission de l'urbanisme de Catalogne<sup>(24)</sup> est un organe consultatif obligatoire qui intervient dans la procédure d'adoption des documents d'urbanisme. Elle est composée par des représentants des départements (« ministères ») du gouvernement catalan, des représentants des collectivités à compétence d'urbanisme, et des experts. Les maires des communes concernées par la première adoption ou la révision des plans déferés sont convoqués et entendus, mais n'ont pas de droit de vote.

Les commissions territoriales ont pour compétences l'orientation de la planification, l'exécution des travaux nécessaires au développement urbain, et une mission d'inspection<sup>(25)</sup>. Il en existe une par région ou province. Leur composition et leur fonctionnement s'inspirent de celles de la Commission d'urbanisme de Catalogne et elles sont régies par les décrets d'application qui les instaurent.

La sous-commission de l'urbanisme de la ville de Barcelone<sup>(26)</sup> occupe une place à part parmi les commissions territoriales. Créée par l'article 66 de la Charte municipale de Barcelone, approuvée par la loi 22/1998 du 30 décembre 1998<sup>(27)</sup>, son organisation et son fonctionnement sont régis par le décret 220/1999 du 27 juillet 1999<sup>(28)</sup>. Elle est constituée de dix membres ayant droit de vote, désignés pour moitié par le conseiller de politique territoriale et des travaux publics de la *Generalitat*, et pour moitié par le maire de Barcelone parmi les « conseillers municipaux » de la ville. Ses compétences s'étendent à :

- l'approbation définitive du plan général de la ville et ses modifications et révisions, qui sont arrêtées provisoirement en première lecture par la ville ;
- imposer des modifications au plan provisoire qui sont obligatoires lorsqu'elles concernent des points d'intérêt supralocal ; la modification prescrite est également obligatoire en matière d'intérêt local, lorsqu'elle participe de l'application du principe constitutionnel d'interdiction de l'arbitraire administratif ;
- l'approbation définitive des plans qui emportent une modification des zones vertes ou des espaces libres, après avis de la Commission d'urbanisme de Catalogne.

L'interaction des collectivités précitées est régie par les principes constitutionnels de coopération et coordination, ainsi que par le principe

(24) Art. 17 TRLUC.

(25) Art. 21 LUC.

(26) Art. 19 TRLUC.

(27) BOE n° 28, 8 févr. 1999 et DOGC n° 2801, 8 janv. 1999.

(28) DOGC n° 266, 3 août 1999.

d'autonomie municipale, dont la mise en œuvre n'est pas aussi aisée qu'il pourrait être souhaité.

Tout d'abord, les principes de coopération et de coordination, qui impliquent la création de procédure de concertation et d'avis des collectivités publiques concernées, souffrent pratiquement de la mise en œuvre de la théorie constitutionnelle des ouvrages d'intérêt général<sup>(29)</sup>. À ce titre, le Tribunal constitutionnel considère que si l'emprise d'un projet dépasse le territoire des Communautés autonomes, la compétence appartient à l'État seul. C'est ainsi que, pour ne prendre qu'un exemple d'actualité, le tracé de la ligne du TGV entre la France et l'Espagne, qui traverse la Catalogne, a été imposé par l'État espagnol aux collectivités publiques catalanes, à la faveur du silence de la loi d'organisation du transport terrestre, qui ne prévoyait aucune procédure de concertation ou d'avis. Désormais, l'article 149.2 de la loi organique du 19 juillet 2006, portant réforme du statut d'autonomie de la Catalogne, prévoit que « la détermination de l'assiette des infrastructures et équipements étatiques en Catalogne requiert l'avis de la Commission bilatérale *Generalitat*-État », qui, instituée par l'article 183 du nouveau statut d'autonomie, est un organe consultatif et de conciliation, composé paritairement avec une présidence tournante.

Ensuite, le principe d'autonomie municipale s'inscrit dans la répartition des compétences entre les Communautés et les « communes »<sup>(30)</sup> qui demeure, aujourd'hui encore, un sujet controversé. Pour ne prendre qu'un exemple, le plan d'aménagement urbain municipal relève de la compétence de chaque commune, qui décide librement des partis d'aménagement et de développement. En l'état du droit positif, le plan arrêté doit néanmoins être soumis à l'approbation définitive du gouvernement Catalan, la *Generalitat*, restreinte pratiquement à un contrôle de légalité. Bien que validée par le Tribunal suprême, et approuvée par une partie de la doctrine soulignant l'implication de tous les acteurs locaux dans l'aménagement du territoire et la hiérarchisation des plans<sup>(31)</sup>, la constitutionnalité d'un tel contrôle est contestée par une autre partie de la doctrine<sup>(32)</sup>, aux motifs que le contrôle de légalité relève du pouvoir judiciaire<sup>(33)</sup>, et plus précisément de la juridiction contentieuse administrative, et que le principe constitutionnel d'autonomie municipale<sup>(34)</sup> proscrit toute tutelle ou tout contrôle d'une décision communale par l'administration de l'État ou d'une province autonome.

(29) *Obras de interés general*.

(30) *Ayuntamientos*.

(31) J. Gifreu Font, *El planeamiento urbanístico*, in *Comentarios a la ley de Urbanismo de Cataluña*, préc. p. 195.

(32) J.-M. Trayter, préc. p. 38.

(33) Dans l'ordre juridique espagnol, le judiciaire est institué en pouvoir, et non pas en une autorité.

(34) Art. 137 de la Constitution de l'État espagnol.



C'est à la faveur de cette procédure de contrôle de légalité que le gouvernement catalan a imposé une modification du projet d'extension des zones urbaines, au nom de l'intérêt supramunicipal des monuments et sites voisins dans l'exemple de Montjuïc, qui montre ainsi la complexité de l'enchevêtrement des compétences actuellement établies par les textes. Après la réforme de 2006, l'article 86.3 du nouveau statut d'autonomie « garantit à la commune l'autonomie pour l'exercice des compétences qui lui sont confiées et la défense des intérêts propres de la collectivité qu'elle représente » ; l'article 86.4 dispose que « les actes et délibérations adoptés par les communes ne peuvent être l'objet d'un contrôle d'opportunité par aucune autre administration ». L'article 86.5 confie néanmoins à la *Generalitat* le contrôle de la conformité à l'ordre juridique des actes et délibérations des communes et, le cas échéant, lui accorde le pouvoir de les déferer à la juridiction contentieuse administrative, sans préjudice des actions de l'État pour la défense de ses compétences propres.

Dans l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme, les organes précités peuvent avoir recours à toutes les formes prévues pour la gestion des services publics, et notamment à des sociétés d'économie mixte ou à la concession.

Peuvent également être investis de compétences en matière d'urbanisme, l'Institut catalan du sol et des entités spéciales, pouvant prendre trois formes essentielles<sup>(35)</sup>.

Les *gerencies* (*gerencias* en espagnol) sont des structures *ad hoc* très souples qui peuvent être créées par les *municipis*, les *comarques* et la *Generalitat*, et qui peuvent se voir confier, sous la responsabilité de la collectivité fondatrice, tout ou partie des missions suivantes :

- fonctions d'assistance technique à la décision de la collectivité : élaboration de projets de plans d'aménagement et études d'urbanisme, suivi de l'exécution des plans et programmes, préparation des expropriations forcées ;
- prérogatives s'accompagnant d'une délégation : octroi d'autorisations d'urbanisme, inspection ;
- gestion du patrimoine municipal, acquisitions foncières, revendications, administration.

Les *consorcis* (*consorcios* en espagnol) sont des conventions instituant des entités publiques à caractère associatif, qui peuvent être créées par des collectivités publiques de différentes natures, pour des projets d'intérêt

(35) Art. 22 et 23 TRLUC.

commun (une zone franche par exemple), et qui peuvent associer des entités privées. C'est un cadre de coopération et de coordination, dont le statut juridique est débattu <sup>(36)</sup>. Le siège du régime juridique réside dans les articles 269 à 272 de la loi municipale de Catalogne, telle que modifiée en 2003.

Les *mancomunitats* (*mancomunidades* en espagnol) enfin, se présentent comme des entités de coopération intercommunale, dotées de la personnalité juridique, constituées pour la gestion de services publics ou des travaux relevant de la compétence des communes. Le siège du régime juridique réside dans les articles 15 à 136 de la loi municipale de Catalogne, modifiée en 2003.

## II. – LA PLANIFICATION

Le droit catalan distingue :

- la planification d'aménagement du territoire, qui poursuit l'organisation de l'ensemble du territoire, le développement des grandes infrastructures, la répartition des activités économiques, et la coordination des pouvoirs publics ;
- la planification urbaine, relative au développement des villes et aires adjacentes, qui détermine les droits et obligations des propriétaires, et les usages du sol, en régissant distinctement les sols objets d'appropriation et sources de valeur <sup>(37)</sup>, des « systèmes urbains généraux et locaux », affectés aux services et prestations d'intérêt collectif.

La planification urbaine est distinctement inscrite dans « la régulation de l'urbanisme du territoire en Catalogne ». Elle est régie par les articles 55 à 109 du titre III du décret législatif 1/2005 qui, en trois chapitres essentiellement, établit la typologie des plans, organise leur élaboration, et prévoit leurs effets. Il est ainsi distingué entre la planification urbaine générale, qui peut néanmoins avoir un effet direct, et la planification dérivée qui permet d'appliquer la précédente.

(36) J. A. Lopez Pellicer, *El consorcio urbanístico*, Ed. El Consultor, Madrid, 1984 ; E. Nieto, *El consorcio urbanístico*, Ed. Cedecs, Barcelone, 1997 ; El consorcio como instrumento de cooperación administrativa, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* avril-juin 1996, n° 270 ; J.-F. Parra-Munoz, *A vueltas con la naturaleza jurídica del consorcio*, *Actualidad administrativa*, T. 2, 2001.

(37) *Los suelos lucrativos que generan aprovechamiento urbanístico*.

Tous les plans sont soumis aux lois et règlements. La jurisprudence leur reconnaît également un caractère normatif et réglementaire<sup>(38)</sup>. La planification urbaine doit elle-même être cohérente avec la planification de l'aménagement du territoire qui a une fonction directrice et de programmation. L'articulation des plans est ensuite régie par les principes de hiérarchie, et de spécialité fonctionnelle ou territoriale.

## A. La planification d'aménagement territorial

La clé de voûte de la planification est le plan territorial général de Catalogne, ou PTG, qui fut approuvé par la loi 1/1995 du 16 mars 1995<sup>(39)</sup>, et qui définit les objectifs de développement durable et d'équilibre territorial, et sert de base à toute opération de grande ampleur, y compris de compétence étatique, sur la terre catalane.

Il classe le territoire en trois zones de « dépression, développement ou congestion ». Il recense les sites pouvant assumer une fonction de rééquilibrage<sup>(40)</sup>, ainsi que les espaces, éléments naturels, terres agricoles ou forestières d'intérêt spécial devant être protégés. Il prévoit l'emplacement des grandes infrastructures de communication, d'assainissement, et énergétiques. Il détermine enfin les aires dans lesquelles s'impose le développement d'actions spécifiques et délimite, à cet effet, le champ d'application des plans territoriaux partiels qui devront tenir compte de telles prescriptions. Une révision est prévue en cas de changement de circonstances économiques, sociales et environnementales notamment.

Les plans territoriaux partiels, ou PTP, n'ont pas moins qu'un champ d'application *comarcal*, et définissent les sites spécialement aptes à recevoir des équipements d'intérêt *comarcal*. Ils localisent les espaces naturels, ainsi que les terres agricoles ou forestières devant être conservés. Ils déterminent l'emplacement des infrastructures, les aires de protection des constructions et espaces naturels d'intérêt historique ou artistique. Les PTP sont approuvés, en première lecture, par le Conseil de politique territoriale, et définitivement approuvés par le gouvernement de la *Generalitat*.

(38) Sentence du Tribunal suprême STS, 16 juin 1986 (*Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi RJ* 1986, 3614).

(39) *BOE* n° 125, 26 mai 1995 et *DOGC* n° 2032, 31 mars 1995.

(40) Zones avec une capacité d'accroissement situées en zone de développement et aptes à favoriser la concentration d'activités externes, zones de concentration situées en zone de dépression, sites spécialement aptes à l'installation d'équipements d'ampleur supramunicipale, sites qui peuvent avoir une fonction de rééquilibrage en zones fortement congestionnées.

Les plans territoriaux sectoriels ont pour objet de définir les priorités d'action, domaine par domaine, sur tout le territoire catalan. Ils sont élaborés par le gouvernement de la *Generalitat*.

Les plans directeurs territoriaux précisent les directives générales fixées par le PTG et les PTP, au niveau d'un territoire de dimension supramunicipale. Ils sont approuvés par le gouvernement de la *Generalitat*.

## **B. La planification urbaine générale**

### **1°. Le plan directeur urbain<sup>(41)</sup>**

Le plan directeur urbain, ou PDU, est un instrument de transition entre la planification de l'aménagement du territoire et la planification urbaine, à l'instar des anciens plans directeurs de coordination du droit de l'État espagnol. Qualifié néanmoins de plan urbain depuis 1990, il est directement applicable et son application peut être précisée par d'autres documents d'urbanisme.

Le PDU fixe tout d'abord les directives d'aménagement d'un territoire supracommunal auxquelles les plans d'urbanisme existants doivent s'adapter dans un certain délai. Il est ensuite le siège des prévisions au titre du développement durable, des transports publics et de la mobilité des personnes et des marchandises, qui était l'objet en 2003 de la création d'un Observatoire catalan de la mobilité. Il prévoit enfin les mesures de protection des sols non urbanisables et, depuis 2004, la délimitation des réserves foncières pour les grandes infrastructures, notamment énergétiques, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, d'assainissement, d'approvisionnement en eau et de télécommunication.

Le document comprend les études, un mémoire, le programme d'exécution, les conditions techniques et économiques pour l'exécution, la représentation graphique de l'existant et du programme, ainsi que les normes applicables.

### **2°. Le plan d'aménagement urbain municipal<sup>(42)</sup>**

D'intérêt municipal, ou même supramunicipal, le programme d'aménagement urbain municipal, ou POUM en version originale abrégée, est un

(41) Art. 56 TRLUC ; art. 63 RLUC (contenu formel).

(42) Art.57-59 TRLUC ; art. 64-76 RLUC.

document obligatoire, issu de la LUC de 2002 et qui se substitue à l'option qui avait été offerte aux communes en 1990, entre un éventail de normes ou plans généraux urbains<sup>(43)</sup>. Son adoption s'est imposée avant tout aux nombreuses communes qui n'avaient pas jusqu'alors de plan général d'urbanisme et qui avaient en principe une année pour s'y conformer. Pour les communes déjà dotées d'un plan général, ont été prévues des mesures transitoires assurant globalement le maintien en vigueur de ceux-ci, moyennant des adaptations ponctuelles, au moins jusqu'au moment où s'imposerait la révision du document.

De par ses caractéristiques, le POUM occupe une place centrale dans l'urbanisme.

### ■ *Les caractéristiques du POUM*

Le POUM est décrit comme un instrument originaire, en ce sens qu'il ne nécessite pas la préexistence d'autres documents; il en résulte que, pouvant être adopté sans délai, il devra néanmoins être le plus souvent adapté aux plans territoriaux partiels qui sont en cours d'élaboration.

Le POUM est ensuite un instrument nécessaire, en ce sens que son existence même conditionne en principe la mise en œuvre de leurs compétences d'urbanisme par les communes.

Le POUM est enfin conçu comme complet, en ce sens que sur la base d'études environnementales, il établit la classification des sols, définit le parti retenu pour le développement urbain durable, fixe les critères d'utilisation rationnelle du territoire, prévoit la localisation des équipements publics, des voies de communications, des espaces libres, les capacités en approvisionnement en eau et en énergie, ainsi que les mesures de mobilité urbaine, les mesures de protection des ressources naturelles. Il localise les réserves foncières pour l'habitat social, imposées à 20 % du plafond de densité résidentielle sur les nouvelles implantations sur sol urbanisé ou urbanisable<sup>(44)</sup> (outre les 10 % additionnels éventuellement prévus pour le logement d'urgence).

(43) PGM: plan général municipal; NCSP: normes complémentaires et subsidiaires de la planification; PDSU: projet de délimitation du sol urbain.

(44) Art. 57 de la loi LUC de 2002: cette réserve foncière devait être mise en œuvre uniquement à travers un POUM ou un PAUM, programme d'action urbain municipal. Mais de nombreuses communes ont usé de leur faculté de ne pas réviser leurs anciens documents – avec l'effet de ne pas être contraintes de conserver des réserves foncières constituées avec les terrains cédés gratuitement par les propriétaires au titre du régime traditionnel des cessions instaurées par les lois foncières de 1956 et 1975, et que les communes avaient l'habitude de revendre au prix du marché pour financer les autres politiques urbaines: cf. J. Gifreu Font, *El planeamiento urbanístico*, in *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Catalunya*, p. 177. C'est pourquoi la loi n° 10/2004 est venue ajouter que sans nécessité d'un POUM ou PAUM, la réserve foncière pouvait être établie par un plan urbain dérivé ou à l'occasion d'une simple modification des documents existants, avec application immédiate de l'obligation de constituer des réserves, dans les communes de plus de 10 000 habitants ou capitales de *comarcas*, en zone urbaine non

Le POUM doit particulièrement justifier le respect du développement urbain durable, élevé par la loi n° 10/2004 en principe général de l'urbanisme<sup>(45)</sup> et défini comme « l'utilisation rationnelle du territoire et de l'environnement, combinant les nécessités de développement avec la préservation des ressources naturelles et des valeurs paysagères, archéologiques, historiques et culturelles, afin de garantir la qualité de vie des générations présentes et futures »<sup>(46)</sup>. Une étude environnementale est désormais prescrite, dans les domaines et aux conditions prévues par les directives européennes n° 85/337, 92/43 et 2001/42, notamment pour l'établissement du POUM, tout comme pour toute modification de la planification générale affectant la classification des sols non urbanisables, la planification dérivée (en ce qui concerne certains équipements et certaines installations), et les plans partiels de délimitation.

#### ■ *La classification et la qualification des sols*

Du point de vue opérationnel, le POUM contient tant les dispositions générales qui concernent tout le territoire de référence, que des dispositions spécifiques à chaque catégorie de sol. À ce titre, il importe de rappeler qu'en droit espagnol, le régime juridique des sols distingue trois catégories : les sols non urbanisables, les sols urbanisables et le sol urbain<sup>(47)</sup>. Dans chacune de ses catégories, il incombe au POUM de qualifier le degré de conservation et de protection des sols.

Le sol urbain<sup>(48)</sup>, tout d'abord, comprend tout terrain intégré au tissu urbain, soit parce qu'il a déjà été urbanisé, soit parce qu'il est desservi par tous les services urbains de base (voirie, eau, assainissement, électricité), et est situé dans une aire viabilisée sur au moins deux tiers de la surface

consolidée objet d'un plan d'amélioration urbaine prévoyant des constructions nouvelles à usage résidentiel, ainsi qu'en zone urbanisable d'affectation résidentielle, à l'exception des zones éventuellement couvertes par un plan urbain approuvé avant l'entrée en vigueur de la loi 10/2004. L'application est également immédiate en cas de modification de la planification générale pour transformer un sol non urbanisable en zone résidentielle. La constitution de réserves devrait se réaliser au moyen des cessions déjà imposées aux propriétaires, même s'il est concevable que ces réserves soient aussi localisées sur des terrains privés ; la loi prévoit d'ailleurs que le non-respect des délais fixés pour le commencement et l'achèvement des travaux concernant ces réserves puisse justifier l'expropriation forcée.

(45) Art. 3 TRLUC ; art. 3 RLUC ; pour une étude systématique du contenu du nouveau principe, voir J. C. Maresca Cabot, *Los principios generales del derecho urbanístico*, in *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, p. 52 et s.

(46) Art. 3.1 TRLUC ; voir A. Menendez Rexach, *Urbanismo Sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* mars 2003, n° 200, p. 135 et s., spéc. p. 154.

(47) Pour les considérations générales en droit espagnol et notamment l'étude de la loi de l'État espagnol n° 6/1998 relative au régime des sols et l'évaluation, il convient de renvoyer aux précédentes contributions au *Dauh*.

(48) Art. 26 TRLUC.

constructible considérée. Le sol urbain « consolidé »<sup>(49)</sup> désigne les terrains à bâtir<sup>(50)</sup> ou ne nécessitant que quelques travaux à cette fin, alors que sera par exemple considéré comme non consolidé<sup>(51)</sup> un terrain qui, bien que viabilisé, est sujet à transformation y compris dans le cadre d'un programme. Les propriétaires de tels terrains sont soumis à un régime spécifique<sup>(52)</sup>, et aux obligations prévues par la loi étatique 6/1998 modifiée, et particulièrement en matière de subrogation des acquéreurs dans le respect des règles d'urbanisme lors d'une aliénation, ainsi que d'obligation des propriétaires de sol urbain non consolidé à céder gratuitement une partie du sol<sup>(53)</sup>. En sol urbain, s'impose la constitution de réserves générales d'espaces libres publics, à raison, au minimum, de 20 mètres carrés pour 100 mètres carrés à usage d'habitation<sup>(54)</sup>, correspondant à un intérêt communal ou supracommunal, ainsi que de réserves locales présentant un intérêt pour tout ou partie du sol urbain ou urbanisable, en matières d'espaces libres et équipements publics (parcs, jardins publics, zones sportives, centres d'enseignement, d'assistance, sanitaires, services d'intérêt public ou social, et parcs de stationnement).

Relativement au sol urbain, le POUM fixe le quantum des réserves précitées. Il définit l'usage détaillé du sol urbain, zone par zone, fixe les paramètres et critères d'harmonisation, détermine les intérêts architecturaux, archéologiques, paysagers et environnementaux susceptibles d'être protégés, et régule l'usage du sous-sol. Le POUM est directement applicable au sol urbain consolidé et détaille toutes les prescriptions en volume et caractéristiques des ouvrages qui sont nécessaires à l'instruction d'un permis. Pour le sol non consolidé, le POUM doit être précisé pratiquement par un plan d'amélioration urbaine et il fixera néanmoins les densités et usages compatibles, ainsi que les critères pour déterminer les réserves pour les espaces libres et équipements; lorsque la planification a délimité un périmètre d'aménagement de parcelles, le projet d'urbanisation est établi simultanément avec la mise en œuvre de la procédure d'aménagement choisie.

Ensuite, pour la classification et la qualification du sol urbanisable<sup>(55)</sup>, catégorie résiduelle, les critères sont pratiquement imposés par le principe de développement urbain durable récemment reconnu en droit catalan :

(49) Art. 30 TRLUC.

(50) Art. 29 TRLUC.

(51) Art. 31 TRLUC.

(52) Art. 41-43 TRLUC; art. 37-40 RLUC.

(53) Art. 43 TRLUC et art. 14 de la loi étatique 6/1998 sur le régime des sols et valeurs.

(54) Prévus par l'article 58.1.f TRLUC, ce mode de calcul se substitue à l'article 25 du décret de 1990 qui retenait 5 m<sup>2</sup> par habitant.

(55) Art. 33 TRLUC; droits et obligations des propriétaires: art. 44-45 TRLUC; art. 46-56 RLUC.

utilisation rationnelle des sols, nécessité par rapport au développement économique et social de la commune, proportionnalité aux prévisions d'accroissement de la population, absence de dispersion de l'habitat, priorité à la réhabilitation et à la rénovation en sol urbain, compatibilité des usages du sol, cohésion sociale, obligation de constituer des réserves foncières et absence de concentration des logements sociaux.

Relativement au sol urbanisable, le POUM délimite le secteur qui sera objet d'un plan partiel et prévoit la programmation dans les mêmes limites qu'en zone urbaine non consolidée (sans dépasser 100 habitations par hectare). Pour les secteurs non délimités, le POUM indique l'amplitude maximale des actions urbaines en fonction des usages, les raccordements aux infrastructures extérieures et les pourcentages de sol affectés par l'obligation de cession gratuite et obligatoire.

Est enfin un sol non urbanisable<sup>(56)</sup> tout terrain qui est protégé par une législation sectorielle ou assujéti à des servitudes de protection du domaine public, tout terrain qui présente une valeur agricole (appellation d'origine contrôlée), forestière ou des richesses naturelles, ou une valeur paysagère, historique, archéologique, scientifique, environnementale, ou un risque naturel...

Concernant le sol non urbanisable, le POUM précise les qualifications que peuvent recevoir les sols en fonction du degré de conservation poursuivi, établit les paramètres de base des constructions admissibles et fixe les limites des constructions nouvelles liées aux activités rustiques ; il établit la liste des constructions existantes qui devront être réhabilitées ou reconstruites pour des raisons architecturales, historiques, environnementales, paysagères ou sociales.

#### ■ *Le contenu du POUM*

Formellement, le POUM comprend<sup>(57)</sup> :

- un mémoire descriptif et justificatif (siège du principe de développement urbain durable), accompagné des travaux préparatoires qui, par transposition de jurisprudences antérieures, devrait être opposable pour contrôler le respect du plan<sup>(58)</sup>, et devrait être considéré comme la motivation du plan<sup>(59)</sup> ;
- les plans d'information et d'aménagement, avec tracé des réseaux publics ;

(56) Art. 33 TRLUC ; droits et obligations des propriétaires : art. 47-52 TRLUC ; art. 57-60 RLUC.

(57) Art. 59 TRLUC.

(58) STS 22 févr. 1984 (RJ 1984, 1111).

(59) STS 23 avr. 1998 (RJ 1998, 3102).



- les normes d’urbanisme constituant le régime de chaque catégorie de sols ;
- la liste des biens protégés : monuments, édifices, jardins, paysages et biens culturels ;
- le programme d’action urbaine : calendrier de réalisation ;
- un rapport stratégique environnemental ;
- un mémoire sur l’habitat social.

### **3°. Le programme d’action urbaine municipale<sup>(60)</sup>**

Le programme d’action urbaine municipale, ou PAUM, ne se contente pas d’être le calendrier homonyme prévu au POUM : il complète éventuellement ce que le POUM n’aurait pas précisé et est présenté globalement comme la traduction des politiques économique et de l’habitat d’une ou plusieurs communes. Le PAUM contient les prévisions et les engagements précis, en vue de la réalisation du POUM en matière d’amélioration urbaine, d’équipement et de promotion économique.

Le PAUM prévoit les opérations d’amélioration urbaine ou les actions soumises à un plan spécial urbain. Il détermine qui, de l’initiative privée ou des pouvoirs publics, mettra en œuvre la planification dérivée (plans partiels, plans spéciaux, plans d’amélioration urbaine), étant précisé que la question peut être traitée distinctement pour chaque plan dérivé et secteur, et que le PAUM peut réserver la réalisation aux pouvoirs publics pendant six années.

Relativement à la classification du sol urbanisable, le PAUM peut modifier le périmètre des secteurs de sol urbanisable délimité, convertir le sol délimité en sol non délimité, compléter les critères de délimitation et délimiter lui-même le sol urbanisable.

Le PAUM précise la répartition des réserves, et prévoit les services et équipements dans le cadre des plans d’amélioration urbaine, périmètres d’action urbaine et secteurs de sol urbanisable.

Le PAUM identifie les zones qui seront l’objet de programmes de réhabilitation et délimite les secteurs d’urbanisation prioritaire.

Le PAUM établit les délais d’exécution des travaux d’urbanisation et de construction des terrains à bâtir.

Le document lui-même comprend formellement :

- un mémoire ;
- un exposé des programmes d’action ;

(60) Art. 60-61 TRLUC ; art. 77 RLUC.

- un calendrier d'exécution ;
- une évaluation économique et financière ;
- des études complémentaires ;
- des plans d'information et de délimitation, et schémas de situation des actions urbaines.

## C. La planification urbaine dérivée

### 1°. Le plan partiel urbain<sup>(61)</sup>

Le plan partiel urbain ou PPU, porte sur l'aménagement d'un secteur ou tout ou partie du sol urbanisable délimité par la planification générale urbaine. Il précise la qualification des sols qu'il divise en zones, définies par leur destination, la densité des constructions et la typologie des édifices prévus. Il précise les limites d'occupation du sol, la hauteur, les alignements qui permettent l'instruction des demandes de permis.

Le PPU détermine le choix de procédure de mise en œuvre de l'aménagement (recours au remembrement urbain par exemple), et les conditions des projets d'urbanisation.

C'est au plan partiel qu'il incombe de fixer les réserves foncières en matière d'espaces libres et d'équipement, pour le sol urbanisable délimité, à raison d'un minimum de 20 mètres carrés pour 100 mètres carrés de plafond de droit à construire (pouvant bénéficier aux besoins du logement social ou d'urgence en cas de suffisance des équipements existants), en secteur à usage résidentiel. En secteur à usage non résidentiel, la réserve minimale est portée à 10 % de la superficie du programme d'action, pour les espaces libres (zones vertes), et à 5 % pour les équipements. Il appartient également au PPU de localiser la réserve pour la construction de logements sociaux et les délais de réalisation.

Le PPU peut préciser directement les caractéristiques et le tracé des ouvrages d'urbanisation basiques récemment redéfinis, comme les collecteurs d'eau pluviale et d'eaux usées, le nivellement des terrains d'assiette des rues et passage piétons, les réseaux de distribution d'eau, d'énergie électrique, et les connexions aux réseaux de télécommunication. Néanmoins, tous les ouvrages d'urbanisation, basiques ou non, peuvent faire l'objet de projets d'urbanisation en dehors même du plan.

(61) Art. 65-66 TRLUC ; art. 79-89 RLUC.

## 2°. Le plan partiel urbain de délimitation

L'aménagement du sol urbanisable non délimité s'effectue au moyen du plan partiel urbain de délimitation ou PPD, qui doit comporter une programmation aussi précise que les dispositions du POUM et du PPU pour les secteurs du sol urbanisable délimité. En raison des directives imprécises du POUM, pour le type de sol concerné, il importe de savoir que les droits et obligations des propriétaires des terrains sont soumis au régime du sol non urbanisable, tant qu'un PPD n'est pas adopté.

## 3°. Les plans spéciaux urbains<sup>(62)</sup>

Les plans spéciaux urbains, ou PEU, forment une catégorie hétérogène de plans *ad hoc*, ne portant que sur un seul aspect de l'aménagement, et tendant à se situer en marge de la planification générale avec laquelle ils doivent rester cohérents, à moins que leur objet ne porte sur la mise en œuvre de prescriptions de la planification générale. C'est ainsi que des PEU peuvent être adoptés pour :

- l'aménagement du sous-sol ;
- l'implantation de campings et d'établissements du tourisme rural ;
- la précision de l'usage d'équipements communs ;
- la réalisation directe d'ouvrages relatifs aux infrastructures basiques du territoire ou déterminantes du développement urbain : communications terrestres, maritimes et aériennes, infrastructure hydraulique générale, de gestion des déchets, d'approvisionnement en eau et en électricité, d'assainissement, de télécommunication, de production d'énergie renouvelable) ;
- l'implantation d'activités liées à l'exploitation de ressources naturelles. Leur contenu varie en fonction de l'action concernée.

## 4°. Le plan d'amélioration urbaine

Le plan d'amélioration urbaine, ou PMU, peut concerner tant le sol urbain réputé consolidé (en complément de l'urbanisation générale, pour rendre des terrains constructibles), que le sol urbain non consolidé, pour lequel il peut orchestrer des opérations de réhabilitation, renouvellement urbain, changement de destination, aménagement du sous-sol, et assainissement de quartiers.

Le régime du PMU est pour l'essentiel l'objet d'un renvoi à celui du PPU.

(62) Art. 67 TRLUC ; art. 93-94 RLUC.

## D. Le régime juridique des plans urbains <sup>(63)</sup>

En principe, la procédure d'élaboration des plans urbains s'opère en deux phases organiquement distinctes. L'organe communal élabore et approuve les plans une première fois, puis à titre provisionnel. L'approbation définitive relève de la compétence de la *Generalitat*.

Malgré certaines interrogations doctrinales déjà évoquées, la jurisprudence reconnaît que la diversité des intérêts en cause en matière d'urbanisme justifie que le pouvoir planificateur soit un pouvoir partagé <sup>(64)</sup>. Néanmoins la dernière réforme prévoit une exception, s'agissant des plans urbains dérivés, qui seront approuvés par les communes seules, lorsqu'elles seront dotées d'un POUM ou d'un PAUM.

La formulation des plans, définie tant comme l'initiative que la rédaction du projet de document, incombe pratiquement à la commune en matière de planification générale (POUM, PAUM). En cas de plans d'aménagement urbain et programmes d'action urbains plurimunicipaux, ou POU, est requise l'unanimité des communes concernées, sauf décision du gouvernement de la *Generalitat*, ou prévision du principe d'un programme plurimunicipal par les plans d'aménagement territorial ou le plan directeur urbain qui est lui-même déterminé par le Conseil de politique territoriale et des travaux publics. Il est à noter que les plans dérivés sont en principe préparés par les communes ou les entités spéciales constituées à cet effet (*consorcios, mancomunidades*), mais les promoteurs immobiliers, notamment, peuvent également être instigateurs, avec une procédure d'autorisation d'accès prévue aux informations nécessaires et aux sites concernés <sup>(65)</sup>.

L'organe compétent pour l'approbation initiale des plans est également compétent pour suspendre pendant une année, et de manière motivée, l'instruction de plans dérivés, remembrements urbains, demandes de permis, pour éviter des actions contraires aux plans en cours d'élaboration. À noter qu'il est prévu une indemnisation des pétitionnaires pour les frais des dossiers de demande déposés avant la date de la décision de suspension.

Au titre d'un principe de participation introduit dans le droit de l'urbanisme, le droit catalan régit précisément l'information publique préalable à la décision de préparer un plan, et une nouvelle consultation publique sur les critères, objectifs et solutions générales, et l'étude des alternatives, en prélude à la rédaction du plan urbain général. Plus généra-

(63) Art. 71-109 TRLUC ; art. 101-117 RLUC.

(64) STS 20 mars 1990 (RJ 1990, 2244).

(65) Art. 96.2 TRLUC. L'article 96.1 admet, lui, l'initiative privée dans l'élaboration d'un POUM ou PAUM, mais à la condition d'une acceptation expresse de la proposition par la commune.

lement, la consultation est organisée par un « programme de participation citoyenne », en vue d'assurer l'effectivité des droits d'information, d'initiative et de participation des administrés et propriétaires.

Pour les plans généraux, selon la base de la procédure suivie en matière de POUM et de PAUM, il peut être brièvement indiqué qu'intervient tout d'abord l'approbation initiale des plans, qui appartient en principe à l'assemblée plénière de la commune, à la majorité absolue, toute délégation étant interdite. Considérée comme un acte « préparatoire », une telle décision n'est pas susceptible de recours en principe <sup>(66)</sup>. L'effet principal de l'approbation initiale est d'obliger la commune à suspendre l'instruction des demandes de permis, projets et autres plans qui ne sont plus compatibles avec le plan approuvé (d'un à deux ans). Suit la formalité substantielle, à peine de nullité, de l'information du public (*convocatoria*), ainsi que la consultation des administrations sectorielles compétentes (*informes*), et des communes limitrophes (*audiencia*).

Intervient ensuite l'approbation provisionnelle si les modifications éventuelles n'ont pas « défiguré » le plan approuvé initialement; sinon, une deuxième information publique s'impose.

Après l'approbation provisionnelle, le dossier est transmis à l'organe provincial compétent: Conseil de politique territoriale et de travaux publics (le cas échéant après avis de la Commission d'urbanisme de Catalogne), ou commission territoriale compétente. La jurisprudence a établi une casuistique de l'étendue du contrôle qui, pour schématiser, est essentiellement un contrôle de légalité stricte et non pas en opportunité, sauf dans les domaines dépassant les intérêts purement locaux. La suspension ou le refus d'approbation définitive du plan ne peuvent être fondés que sur des motifs d'intérêt supracommunal, de légalité et de rationalité ou fonctionnalité urbaine.

Il existe des dispositions spéciales pour l'approbation des plans dérivés <sup>(67)</sup>. Les communes qui adopteront un POUM ou un PAUM bénéficieront d'une procédure simplifiée, comme il a déjà été indiqué.

La délibération d'approbation définitive doit être publiée au *Journal officiel* avec ses normes d'urbanisme. Sous réserve des nombreuses questions d'interprétation soulevées par la doctrine et la jurisprudence <sup>(68)</sup>, relativement à la sanction de l'exigence d'une publicité intégrale, la décision est alors immédiatement exécutoire.

(66) Sur les conditions exceptionnelles de recours contre les actes intermédiaires, voir STS 19 oct. 1993 (*RJ* 1993, 7367).

(67) Voir J. Gifreu Font, art. préc., p. 203 et s.

(68) *Ibid.* p. 209 et note n° 89.

### III. – LA MISE EN ŒUVRE DE L'AMÉNAGEMENT ET DES POLITIQUES URBAINES

Dans le cadre de l'exécution des plans et de la mise en œuvre des politiques foncières et du logement, le droit catalan offre un large éventail d'instruments et procédures qui, en aval de la planification, affectent directement tant les droits et obligations des propriétaires, que l'initiative de ceux-ci dans la valorisation de leurs sols.

La mise en œuvre de la politique foncière et du logement comprend l'intervention publique directe, des communes notamment, qui ont l'obligation de constituer un « patrimoine public foncier et de logement », éventuellement cessible, en vue duquel peuvent être délimitées des réserves de sols expropriables (y compris sur le sol non urbanisable, à la différence du droit étatique) <sup>(69)</sup>, ou délimités des périmètres d'exercice d'un droit de préemption urbain <sup>(70)</sup>, qui peuvent être prévus par la planification urbaine même. Les communes disposent d'autres instruments, telle la cession forcée ou l'expropriation frappant les propriétaires ne satisfaisant pas aux obligations de construction prévues dans les plans (avec éventuel droit au relogement des occupants ou indemnisation) <sup>(71)</sup>, et la création de réserves pour l'habitat protégé et l'hébergement d'urgence <sup>(72)</sup>. De manière générale, ces instruments poursuivent comme finalités l'exécution effective des plans et le contrôle de la pression foncière.

Ensuite, le droit catalan désigne par la notion de « gestion urbaine » les procédures établies pour l'aménagement du sol, et spécialement pour l'urbanisation de ceux-ci, dans le respect des plans, et comprenant également la construction, la conservation et la réhabilitation des sols aménagés <sup>(73)</sup>. Qualifiée de service public, la gestion urbaine est prioritairement dévolue aux entités publiques qui ont le choix des procédures (et peuvent avoir recours à la concession) et délimitent les unités ou périmètres d'action urbaine. La jurisprudence constitutionnelle reconnaît à la législation des Communautés autonomes la compétence pour déterminer la participation et l'initiative des propriétaires fonciers en matière de gestion urbaine <sup>(74)</sup>.

(69) Art. 151.1 TRLUC.

(70) Art. 164 et s. TRLUC.

(71) Art. 168 et s. TRLUC.

(72) Voir : D. Clavell, De los instrumentos de política de suelo y de vivienda, in *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, p. 315 et s.

(73) Art. 110 TRLUC ; voir sur l'ensemble de la question : J. Abel, Gestión urbanística, in *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, p. 217-311.

(74) STC 164/2001, 11 juill. 2001 ; STC 61/1997, 20 mars 1997 (RTC 1997, 61).

Le principe dominant la matière est la recherche d'une répartition équitable des charges et bénéfiques de l'action urbaine <sup>(75)</sup>. Les propriétaires se voient essentiellement obligés d'assumer toutes les charges de l'urbanisation (correspondant au coût des ouvrages, projets, démolitions, déplacements d'activités et d'occupants, frais de gestion); ce qui peut prendre la forme de cessions de terrains constructibles. Les communes n'échappent pas à cette charge financière, pour les terrains faisant partie de leur patrimoine, ou qu'elles reçoivent en application des plans, et qui se trouvent dans le périmètre ou l'unité d'action urbaine.

La mise en œuvre des actions urbaines peut passer par des procédures de remembrement <sup>(76)</sup>, et l'expropriation des propriétaires refusant d'y adhérer, étant néanmoins précisé que l'article 123 du TRLUC est venu instituer la « communauté de remembrement » rassemblant, en tout état de cause, tous les propriétaires du périmètre d'action urbaine. Les propriétaires concernés par une unité ou un périmètre d'action urbaine, peuvent se regrouper en « *entitats urbanístiques col.laboradores* » <sup>(77)</sup>, associations à caractère administratif distinguées dans leur régime, en fonction de la procédure de gestion mise en œuvre – *juntes de compensació* <sup>(78)</sup>, *juntes de concertació* <sup>(79)</sup>, *associacions administratives de cooperació* <sup>(80)</sup>, *juntes de conservació* <sup>(81)</sup> –, qui rappellent les associations foncières urbaines du droit français <sup>(82)</sup>, et qui, selon la procédure, ont pour fonction: le remembrement, le regroupement, la réalisation et la conservation des travaux d'urbanisation, ou la coopération avec l'administration.

Est enfin prévue une procédure de création de « secteurs d'urbanisation prioritaire » sur le sol urbain non consolidé ou le sol urbanisable délimité <sup>(83)</sup>.

Enfin, les communes peuvent plus simplement choisir l'expropriation pour motifs d'urbanisme <sup>(84)</sup> comme mode d'exécution de la planification, dans les périmètres qu'elles délimitent. D'un point de vue constitutionnel, si la compétence appartient exclusivement à l'État en matière de garanties et de procédure d'expropriation, les Communautés autonomes ont néan-

(75) Art. 7 TRLUC.

(76) Art. 118 et s. TRLUC.

(77) Art. 187 et s. RLUC.

(78) Art. 124 et s. TRLUC (procédure de compensation basique); voir J. Abel Fabre, *Sistema de Compensación básica*, Bosch, Barcelone, 2005.

(79) Art. 129 et s. TRLUC (procédure de compensation par concertation): art. 199 RLUC.

(80) Art. 133 et s. TRLUC (coopération); art. 200 RLUC.

(81) Art. 201 et s. RLUC.

(82) Voir J. Abel, art. préc. in *Comentarios a la ley de urbanismo de Cataluña*, p. 271 et s.

(83) Art. 136-145 TRLUC.

(84) Voir J. Ramon, *Expropiación urbanística*, Aranzadi, 2003.

moins compétence pour fixer les causes d'expropriation et les modalités d'exécution des plans urbains<sup>(85)</sup>. Dans ce cadre, la législation autonome a pu prévoir que l'approbation d'un plan urbain, tout comme celle d'un périmètre, d'un projet d'urbanisation ou d'un projet de délimitation du sol en faveur du patrimoine public, emportent déclaration d'utilité publique des travaux et ouvrent la porte au recours à l'expropriation des terrains et constructions concernés, notamment pour l'exécution du plan urbain dans un périmètre d'action urbaine ou un secteur d'aménagement urbain dérivé<sup>(86)</sup>.

Dans le cadre de l'expropriation pour motif d'urbanisme, tous les terrains compris dans le périmètre sont visés. L'aménagement des terrains ainsi transférés peut-être confié tant à des entreprises publiques qu'à des concessionnaires de droit privé ; dans ce dernier cas, doivent être rigoureusement précisés les droits et obligations du concessionnaire et spécifiés les ouvrages et installations qui doivent être exécutés<sup>(87)</sup>.

#### IV. – LES AUTORISATIONS D'OCCUPATION DES SOLS

L'article 242.1 du texte refondu de la loi foncière étatique de 1992 pose le principe que toute construction requiert une autorisation municipale. Le droit catalan impose une autorisation préalable pour : « tous les actes de transformation ou d'utilisation du sol ou du sous-sol, d'édification, de construction ou démolition d'ouvrages ».

Sont soumis à permis<sup>(88)</sup>, non seulement la construction de tous ouvrages, mais également l'extension, la modification, la réhabilitation et la démolition de l'existant, ainsi que la première utilisation et le changement de destination des édifices et installations. Sont également soumis à autorisation : l'installation de maisons préfabriquées, les murs et clôtures, les lignes électriques et téléphoniques, la pose d'antenne ou de dispositifs de télécommunication de tous types, les excavations, extractions, l'exploitation de carrières, les décharges, l'ouverture, l'aménagement ou la modification de chemins ruraux.

Les communes peuvent substituer au permis une simple déclaration préalable. Mais au-delà des difficultés à en délimiter le champ d'applica-

(85) STC n° 61/1997, 20 mars 1997 (*RTC* 1997, 61).

(86) Art. 146 à 149 *TRLUC* ; voir aussi art. 106, 107, 108, 109.1, 154 et 155 *TRLUC*.

(87) STS 18 nov. 1997 (*RJ* 1997, 7955).

(88) Art. 179 *TRLUC* ; art. 234 et s. *RLUC*.



tion, il convient de souligner qu'en pratique, des considérations fiscales, comme les exigences d'un permis par les assureurs, peuvent limiter l'impact de cette faculté<sup>(89)</sup>.

Sont particulièrement réglementées les divisions du sol<sup>(90)</sup> que la loi d'urbanisme n° 10/2004 est venue définir précisément : « la constitution d'un régime de propriété horizontale ou un complexe immobilier, ou encore sa modification, lorsqu'ils impliquent une augmentation du nombre d'habitations ou d'établissements, ainsi que les opérations qui ont pour objet de constituer plusieurs éléments susceptibles d'utilisation indépendants de ceux compris dans une déclaration de nouvel ouvrage ».

## V. – L'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL

Il convient de rappeler que, traditionnellement, la Communauté autonome de Catalogne a compétence exclusive pour légiférer sur l'aménagement de son littoral, en vertu de l'article 9.9 des statuts d'autonomie et conformément à la Constitution de l'État espagnol<sup>(91)</sup>.

L'article 149.3 du nouveau statut d'autonomie conforte et précise les compétences exclusives de la *Generalitat* : élaboration des plans territoriaux d'aménagement du littoral et gestion (autorisations) du domaine public maritime. En pratique, les plans territoriaux et urbains des autorités catalanes vont s'inscrire dans la protection du très touristique littoral méditerranéen, au côté de la loi littorale étatique n° 22/1988 du 18 juillet 1988<sup>(92)</sup>, modifiée par la loi n° 53/2002 du 30 décembre 2002.

Les servitudes instaurées par la loi littorale étatique pour protéger le domaine public maritime s'imposent pratiquement à la planification territoriale et urbaine<sup>(93)</sup> :

- servitudes de protection des 100 mètres à partir du rivage (réduction à 20 mètres pour le sol urbain et le sol urbanisé programmé et visé par un plan partiel approuvé définitivement avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988) : inter-

(89) M. Bassols Coma, De la intervencion en la edificacion y uso del suelo y del subsuelo, in *Comentarios a la Ley de urbanismo de Cataluña*, p. 369 et s., spéc. p. 375.

(90) Art. 183 et s. TRLUC ; art. 241 et s. RLUC.

(91) Ce qui a été conforté par la récente révision du statut d'autonomie de la Catalogne qui vise la planification et la gestion territoriale de l'aménagement du littoral.

(92) Cette loi était déclarée constitutionnelle en quasi-totalité, par la décision STC 149/1991 du 4 juillet 1991 ; voir P. Rodríguez Lopez, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y jurisprudencia (con las modificaciones introducidas por la Ley 53/2002 de 30 diciembre)*, Madrid, 2003.

(93) STC n° 149/1991 : point 3.d. et point 3 h.

- diction des installations de traitement des eaux usées, de construction de logements – avec des dérogations possibles en dehors des plages, zones humides et secteurs de protection spéciale – ou hôtels, et de réalisation de routes à grande circulation ;
- servitudes de passage sur la bande des 6 mètres : interdiction de tout ce qui fait obstacle au passage ;
  - servitude d'accès à la mer, délimitée par plans territoriaux et urbains du littoral ;
  - « zone d'influence » de 500 mètres au minimum, délimitée par les plans territoriaux ou urbains : création de réserves obligatoires pour garantir un stationnement des véhicules en dehors de la zone de passage, et obligation et de respecter la législation d'urbanisme qui doit éviter la formation « d'écrans » dans le paysage et limiter la densité de construction à la moitié du sol urbanisable.

La loi littorale fixe ainsi des critères d'application pour la classification et l'usage des terrains par les autorités catalanes et locales. En l'état du droit positif catalan, après le décret de 2005, il semble que les caractéristiques des terrains frappés par les servitudes légales précitées permettent de classer de telles zones en sol non urbanisable ; mais dès lors que les servitudes ne rendent pas systématiquement impossible toute construction, il est envisageable que les secteurs précités soient classés en sol urbanisable par les plans urbains<sup>(94)</sup>. Même en sol non urbanisable, l'application des critères de droit commun du décret de 2005 permet d'envisager, dans le cadre du POUM et d'un PEU : des équipements et services d'intérêt commun et les ouvrages nécessaires aux services techniques de télécommunication, d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de production d'énergie renouvelable.

La planification catalane en zone littorale s'est finalement amorcée par l'adoption définitive du « *Plan Director Urbanístico del Sistema Costero* »<sup>(95)</sup> du 25 mai 2005, qui protège la quasi-totalité du sol non urbanisable et le sol urbanisable non délimité, situé dans la zone d'influence des 500 mètres.

(94) B. Noguera de la Muela, *Urbanismo y ordenación del litoral*, in *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, p. 547-549.

(95) Art. 56 TRLUC.