

L'évolution du droit de l'urbanisme en Italie en 2005 et 2006

EMANUELE BOSCOLO

Professeur de droit administratif à l'université de Côme

1. INTRODUCTION
2. LES RÉGIONS ET L'URBANISME
3. LA PROTECTION DU PAYSAGE
4. JURISPRUDENCE
5. BIBLIOGRAPHIE

1. INTRODUCTION

En Italie, toute la réglementation en matière de planification est régie par la loi n° 1150 du 17 août 1942 (loi d'urbanisme), pour une grande part encore en vigueur, en dépit des importantes modifications apportées, en particulier par la loi n° 765 du 6 août 1967⁽¹⁾. Depuis lors, le débat autour des propositions de réforme des lois d'urbanisme et du régime d'aménagement des sols a toujours été très animé, mais aucune des nombreuses initiatives parlementaires n'a abouti.

Y compris lors de la période objet du présent rapport, le Parlement a examiné un projet de loi organique visant à définir les « principes fondamentaux de gouvernement du territoire » (texte unifié approuvé par la Chambre des députés le 28 juin 2005), mais le terme de la législature a empêché son examen par le Sénat (et ce, bien que le projet de loi ait bénéficié d'un large consensus au sein des groupes parlementaires).

Au cours de ces dernières années, une telle loi d'urbanisme a toutefois quelque peu perdu de son importance en raison de la promulgation de tout un attirail de lois régionales de la « dernière génération », qui marquent un très net changement de cap par rapport au modèle de planification (et surtout par rapport au plan d'aménagement des sols) proposé par la loi de

(1) Voir Alberto Roccella, *Le droit de l'urbanisme en Italie*, *Dauh* 1996, p. 495.

1942. Et c'est là l'un des plus importants effets de la réforme constitutionnelle de 2001 ⁽²⁾.

Pour intégrer une référence à la législation régionale dans une réflexion sur l'urbanisme en Italie, il est nécessaire de distinguer différentes périodes.

Au cours d'une première période, qui s'étend de 1970 à 1995, la législation régionale est restée attachée aux principes de la loi d'urbanisme et de la technique urbanistique d'alors.

À partir de la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, à savoir bien avant la réforme constitutionnelle, l'absence de réforme de la loi d'urbanisme a commencé à susciter des mécontentements et l'on a assisté à une diversification progressive de la législation régionale.

Les régions ont souvent porté un regard très critique sur le modèle de planification traditionnel et ont repensé de manière radicale la fonction du plan (qui ne s'occupe plus uniquement de questions territoriales au sens strict du terme, mais également de questions socio-économiques) et la procédure de planification (ouverte à la contribution des particuliers). Il s'agit là par conséquent d'une véritable « rupture » du système.

L'on est toutefois encore loin d'avoir atteint un nouvel équilibre et la doctrine juridique est elle aussi encore loin d'avoir défini les nouvelles coordonnées du système.

L'analyse de la situation actuelle doit nécessairement accorder une place centrale aux développements du droit de l'urbanisme régionalisé, puisque s'évertuer à décrire le droit de l'urbanisme italien en se limitant à la seule législation nationale n'a plus de sens : la loi d'urbanisme de 1942 constitue désormais une référence qui, comme telle, a perdu une grande part de sa valeur, et à laquelle on impute à présent les échecs des différentes politiques territoriales de ces dernières décennies. Par ailleurs, il convient de souligner que la doctrine juridique a toujours tenu compte de ces nouveautés avec retard et que les études consacrées au droit de l'urbanisme régionalisé sont encore rares.

En revanche, il n'en va pas de même concernant le texte unique relatif à la construction (DPR n° 380 du 6 juin 2001) : en la matière, seules quelques régions se sont dotées de lois qui les affranchissent de la législation nationale, laquelle conserve par conséquent un rôle important, au plan de la réglementation des procédures de délivrance des permis et plus encore au plan de la réglementation en matière de sanction.

(2) Voir Alberto Roccella, Les évolutions du droit de l'urbanisme en Italie en 2003 et 2004, *Dauh* 2005, p. 745-748.

2. LES RÉGIONS ET L'URBANISME

Pour revenir à l'urbanisme, il convient de rappeler que la région Toscane a été la première (loi régionale 5/1995) à avoir concrétisé une proposition organique avancée par l'INU (Institut national d'urbanisme : association « historique » qui regroupe les techniciens urbanistes), lui ayant emboîté le pas les régions Ombrie (loi régionale 31/1997), Ligurie (loi régionale 36/1997), Basilicate (loi régionale 23/1999), Latium (loi régionale 38/1999) et Émilie-Romagne (loi régionale 20/2000). La région Toscane a scindé le plan communal en un « plan structurel », dans lequel sont définis les axes directeurs territoriaux, et en une composante « opérative » dont la durée est limitée à cinq ans (durée qui coïncide avec celle du mandat du conseil municipal), qui fournit le détail des programmes de mise en application. Ce schéma bicéphale, mais fidèle cependant au principe traditionnel de définition progressive des contenus lors du passage d'un niveau de planification à l'autre (planification « en cascade »), a été adopté ensuite par d'autres régions telles que la Calabre (loi régionale 19/2002).

Et la tendance à la différenciation régionale du droit de l'urbanisme s'est accentuée – comme il a été dit plus haut – suite à la réforme constitutionnelle et en raison des parcours suivis par les régions qui ont commencé à se distinguer de manière très nette les unes des autres. Ainsi, les modèles pouvant faire figure d'alternatives à la loi nationale de 1942 se sont multipliés.

On peut prendre comme exemple de ce processus deux lois votées durant la période 2005-2006 qui reflètent de manière très évidente la tendance qui vient d'être décrite : il s'agit en l'occurrence de la dernière loi votée par la région Toscane (loi régionale 2005, n° 1 du 12 janvier 2005) et de celle votée en Lombardie (loi régionale n° 12 du 11 mars 2005).

Ces lois s'occupent toutes deux du « gouvernement du territoire » (formule au sens volontairement large, introduite par le nouvel article 117 de la Constitution de 2001, qui vient remplacer la notion plus circonscrite « d'urbanisme » que contenait la Constitution avant sa réforme) : à une partie consacrée à la planification fait suite une partie consacrée à la construction et aux activités de transformation du territoire⁽³⁾.

(3) Ces normes sur la construction, dans ces régions, prennent par conséquent la place du Texte unique de la construction visé dans le DPR n° 380 du 6 juin 2001.

■ *L'exemple de la région Toscane*

La loi toscane accorde une grande place à la planification supracommunale : sont en effet prévus, d'une part un plan d'orientation territoriale, sur une base régionale, et d'autre part un plan de coordination, sur une base provinciale. Ce dernier définit, à plus grande échelle, les « systèmes territoriaux » et les objectifs que doit viser la planification territoriale. La loi toscane est par conséquent fidèle aux principes traditionnels de fond, selon lesquels le système de planification est agencé sur une multiplicité de plans ordonnés en une séquence progressive (ou hiérarchie des plans), faisant que les leviers régulateurs gagnent en spécificité à partir du moment où l'on passe du plan à large échelle au plan de niveau communal. Dans une telle optique, la traditionnelle dichotomie entre les « plans de directives » et les « plans conformatifs » conserve toute sa valeur : les premiers contiennent des indications qui s'adressent aux planificateurs, tandis que les seconds influent directement sur le contenu du droit de propriété.

Au niveau communal, en Toscane, la planification est mise en œuvre dans le « plan structurel » tandis que la protection du territoire et la réglementation de son exploitation s'exercent par le biais du « règlement d'urbanisme », des « plans complexes d'intervention » et des « plans d'application ».

Dans sa partie informative, le plan structurel décrit au préalable le statut du territoire : à savoir qu'il met en évidence les principales caractéristiques morphologiques et écologiques ainsi que celles du paysage du territoire. Il indique par ailleurs les limites de compatibilité environnementale.

En revanche dans sa partie prescriptive, sur la base d'une confrontation attentive avec ces caractères permanents (les invariants), le plan structurel dicte ensuite la stratégie de développement territorial au niveau communal. C'est ainsi qu'il indique les objectifs de la commune, les unités territoriales organiques élémentaires à transformer, les dimensions maximales des implantations, les infrastructures et les services nécessaires à la vie des habitants et aux fonctions à garantir, et enfin les aires et les constructions à transférer ensuite à la commune.

Le plan structurel dicte également des dispositions en matière de protection du paysage et des composantes écologiques et environnementales. Enfin le plan n'a pas de durée préétablie.

L'application des objectifs de développement territorial est définie dans le « règlement d'urbanisme ». Ce document est constitué de deux parties : l'une consacrée à la gestion des implantations existantes et l'autre qui régit les nouvelles transformations.

Le règlement d'urbanisme décrit en détail le patrimoine des constructions existantes ainsi que les fonctions et il définit les règles de rénovation des édifices. Il s'occupe également des « transformations non matérielles », à savoir des mutations du modèle d'exploitation du système urbain qui influent directement sur la qualité de la vie : par exemple, les heures d'ouverture des commerces et des administrations publiques et l'organisation de la circulation en ville.

Concernant les aires destinées à la transformation, le règlement d'urbanisme dicte des dispositions précises sur le type, l'emplacement et la qualité des nouvelles constructions. Par ailleurs ce document définit – conformément au texte unique des expropriations (DPR n° 327 du 6 juin 2001) – les contraintes de pré-expropriations (dont la durée est de cinq ans) sur les aires destinées à accueillir des infrastructures publiques. Le règlement d'urbanisme indique les interventions qui doivent être précédées de l'approbation de plans d'application et définit de manière organique la péréquation (*infra*).

Tous les cinq ans, les communes de Toscane effectuent une évaluation de l'état d'application du règlement d'urbanisme afin d'introduire les éventuelles modifications nécessaires.

La planification communale est également mise en œuvre à un autre niveau : dans le cas où d'importantes interventions de rénovation urbaine à réaliser dans le cadre d'un partenariat public-privé seraient nécessaires, la commune rédige et adopte un « plan complexe d'intervention », dans lequel une grande attention est accordée à la faisabilité financière et à l'intégration des différentes affectations fonctionnelles.

Hormis les cas de rénovation urbaine, le règlement d'urbanisme est mis en œuvre en détail par le biais des plans d'application ou des interventions spécifiques.

Les plans d'application sont des instruments d'initiative privée (selon le principe de la « planification publique-projet privé »). Selon les objectifs, les plans d'application se subdivisent en : plans de lotissement, essentiellement réservés au développement du logement au sein des zones nouvellement transformées ; plans destinés au développement du logement social ; plan d'implantations d'activités de production, qui visent le développement des entreprises, du tourisme et du commerce ; et plans de rénovation qui visent la requalification d'édifices en état de dégradation.

Comme il a été dit, la loi toscane est également opérante en matière de construction. Sur ce versant, une grande importance doit être accordée à la distinction entre les interventions assujetties à l'obtention d'un permis de

construire et les interventions nécessitant une simple déclaration de début des travaux.

Sont soumis à l'obtention d'un permis de construire, les travaux de construction de nouveaux édifices. Dans la législation mise en place, les élus toscans ont pris soin de définir des règles extrêmement détaillées quant à la procédure de délivrance du permis, en vue de fournir des garanties au demandeur. Les délais dont dispose la commune pour examiner la demande sont préétablis et, en cas d'inertie, le propriétaire a la possibilité de demander à la région la désignation d'un commissaire *ad acta*.

Sont en revanche soumises à la seule déclaration de début des travaux, les interventions de nature conservatoire (travaux d'entretien, de restauration, de restructuration ainsi que de démolition et de reconstruction d'un volume identique et sur la même parcelle). Dans ce cas, le particulier présente une déclaration, accompagnée d'un projet et d'un rapport de conformité établi par un architecte, un ingénieur ou un géomètre. Les travaux peuvent être entamés dans le cas où la commune ne s'y serait pas opposée dans un délai de vingt jours (interdiction de début des travaux).

■ *L'exemple de la région Lombardie*

La loi d'urbanisme de la région Lombardie (loi régionale 12/2005) est en revanche structurée de manière différente, à savoir qu'elle repose sur un principe de coïncidence entre fonctions territoriales et documents planificateurs.

Il convient avant tout de préciser que cette loi tend à limiter le rôle de la planification supracommunale. Ainsi, le plan territorial de coordination provinciale perd bon nombre de ses prérogatives propres et, surtout, il est dépourvu d'un authentique caractère normatif à l'égard du planificateur communal. Aussi, la fonction de coordination disparaît et les problèmes qui se posent à un niveau territorial qui dépasse les limites des communes (généralement très petites) restent sans réponse. Au nom du principe « un territoire, un plan », en Lombardie, un rôle déterminant a été attribué à la commune, en en faisant l'unique autorité effective de planification. En raison également du retard dans l'institution des « villes métropolitaines » (prévues par la réforme constitutionnelle de 2001), l'affaiblissement de la planification supracommunale laisse également sans réponse les problèmes que pose la conurbation (*sparwl*) qui s'est développée tout autour de la ville de Milan.

Au niveau communal, le plan de gouvernement du territoire (PGT) repose sur trois documents différents, qui s'agencent afin de former un unique plan, selon une logique de spécialisations thématiques (sans distinction de niveaux de planification).

Le premier de ces trois documents est le « document plan », qui contient une représentation détaillée des caractères structurels du territoire communal et des vocations de fond. Ce document est adopté à l'issue d'une discussion avec des représentants de la collectivité et des catégories sociales. Le plan définit la taille des implantations, sur la base du programme de compatibilité à travers une procédure d'évaluation environnementale stratégique (VAS ; *infra*) et indique les aires destinées à la transformation (après qu'a été vérifiée la possibilité de réutilisation des constructions existantes).

Le « document plan » ne conduit pas à un zonage au sens traditionnel du terme. En effet, dans la loi de 1942, et ce, conformément aux postulats de l'urbanisme rationaliste, le territoire communal était subdivisé en zones homogènes (*zoning*) pour lesquelles devaient impérativement être indiquées les fonctions à planter (spécialisation du territoire). Ces critères furent ensuite détaillés dans un décret fondamental, le DM n° 1444 du 2 avril 1968, par le biais duquel a été établie une liste définitive des zones : zone A (centre historique), zone B (zone partiellement édifiée), zone C (zone d'expansion destinée à de nouvelles constructions), zone D (zone de production), zone E (zone agricole et de protection de l'environnement) et zone F (zone destinée aux services publics). Le décret 1444/1968 fournissait également des indications analytiques quant aux paramètres (indices maximaux d'édification, rapports entre les volumes édifiés et les espaces libres ou destinés à des infrastructures publiques) qui devaient être transposés avec précision dans les plans communaux et qui, de fait, constituaient la colonne portante de ces plans.

Avec ce modèle, la région disposait également d'un extraordinaire instrument d'homologation permettant d'estomper les différences entre des réalités communales profondément hétérogènes.

La nouvelle loi lombarde abandonne ce schéma et met chaque commune dans l'obligation de se doter d'un instrument d'urbanisme indépendant d'un modèle préétabli. Les résultats des premières applications (à Monza et à Vigevano) montrent qu'une planification ainsi structurée permet de respecter les spécificités des différents territoires et de prendre des décisions mieux appropriées en matière d'urbanisme.

La position par rapport au DM 1444/1968 constitue un élément fondamental : alors que la Toscane reste fidèle à cette configuration (tout comme d'autres régions), la Lombardie s'en écarte sciemment. La première solution garantit un meilleur équilibre grâce à un modèle auquel les communes doivent se conformer, tandis que la seconde exalte l'autonomie de chaque commune et en fait émerger l'identité propre, sur le versant territorial mais à d'autres niveaux également.

Le « plan des services », autre véritable nouveauté introduite par la loi lombarde, est rédigé à l'issue de la composition de différentes catégories d'utilisateurs urbains appartenant au corps social.

Depuis longtemps, les disciplines sociologiques⁽⁴⁾ ont montré que la ville est un espace occupé, non seulement par les personnes qui y vivent comme résidents (dont le nombre est en constante diminution), mais également par deux autres catégories de personnes (que nous venons de qualifier d'utilisateurs urbains, au sens où leur présence au sein de la ville se justifie par les opportunités que celle-ci leur offre). La première de ces deux catégories est celle des « navetteurs » (personnes qui travaillent ou suivent des études en un lieu mais qui habitent ailleurs : la loi lombarde parle explicitement des « employés sur le territoire de la commune » et des « étudiants »), et la seconde est celle des *city-users*, comme ils sont parfois appelés (hommes d'affaire et touristes), qui se rendent dans une ville par nécessité ou autre, pour des raisons très variables et moins prévisibles que dans le cas des navetteurs dont la présence s'explique par la stabilité d'un emploi (ou par les études).

Le plan des services doit définir avec précision les différents besoins de chacune de ces catégories de population. Dans ce cas, la rupture par rapport au passé est moins nette, pour deux raisons principales.

- a) Dans la loi de 1942, les aires destinées à un usage collectif étaient définies sur la base d'un rapport habitants/mètres carrés très strict ; dans le plan des services, ces aires se définissent en fonction des besoins des différentes catégories de population urbaine.
- b) Le plan des services dépasse définitivement l'idée de la contrainte de pré-expropriation (une des dispositions les plus controversées et problématiques du droit de l'urbanisme italien), s'efforce de promouvoir les conditions pour une participation du secteur privé dans la réalisation des ouvrages d'urbanisation et introduit des mécanismes de péréquation (*infra*).

Dans le « plan des règles », qui complète le PGT (plan de gouvernement territorial), sont posées les questions de la qualité urbaine. Le plan des règles a pour fonction essentielle de dicter les normes applicables dans les « territoires consolidés » (aires déjà transformées et terrains agricoles) : ici, les normes juridiques prennent la place de la planification des volumes et des emplacements. Ces prescriptions sont appliquées aux « tissus urbains » (à savoir les territoires qui ont déjà subi des transformations en

(4) G. Martinotti, *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, 1993 ; G. Nuvolati, *Popolazioni in movimento, città in trasformazione. Abitanti, pendolari, city users, uomini d'affari e flâneurs*, Bologna, 2002 ; S. Vicari Haddock, *La città contemporanea*, Bologna, 2004.

termes de construction), mais aussi aux aires agricoles, dans celles à valeur de paysage et dans celles *a priori* et expressément soustraites à la transformation, à savoir dans tous les domaines où l'espace ne permet pas de proposer un modèle d'urbanisme expansif.

Le PGT est appliqué, dans les zones de transformation, par le biais des plans d'application. Ces derniers constituent de plus en plus souvent des instruments par l'intermédiaire desquels certains contenus spécifiques de la planification sont négociés (urbanisme négocié) : l'on est par conséquent passé – en dépit du terme – d'une dimension purement applicative à une fonction complémentaire de la planification générale qui, dans les zones de transformation, fait figure de véritable instrument de planification d'initiative privée. Par le biais d'un tel instrument, s'exerce concrètement la fonction de programmation de la croissance urbaine, à savoir la fonction la plus importante à l'époque de l'urbanisation.

Il convient d'examiner attentivement la négociation qui s'engage entre les intervenants privés et la commune, qui concerne également des paramètres décisifs tels que la densité volumétrique, que le « document plan » fixe en termes généraux (et non pas pour chaque plan d'application). Du reste, une définition stricte *ex ante* des contenus quantitatifs et qualitatifs empêcherait cette flexibilité jugée indispensable pour que puissent émerger des propositions garantissant un équilibre de compatibilité financière et pouvant être concrètement utilisées par les propriétaires.

Il est par conséquent nécessaire de régler la phase d'examen des propositions, non seulement sur le plan des garanties par rapport à la nécessité de l'examen lui-même (et des délais correspondants), mais également pour éviter que certains sujets ne puissent « accaparer » des volumétries. À ce niveau, l'on a par conséquent souvent recours à des procédures comparatives, qui visent à faire émerger d'une confrontation les propositions les plus avantageuses pour la collectivité.

Dans de nombreuses régions, la diffusion de ces instruments a relancé le débat des limites de la planification, dont les caractères prescriptifs restent limités aux situations dans lesquelles il est indispensable de surmonter la résistance des destinataires (à cet égard, on peut citer les normes relatives aux limites d'implantations et la formation d'infrastructures à gestion non profitable), alors que dans d'autres cas – en particulier dans les aires de transformation – les pouvoirs publics peuvent se limiter à un rôle de régulateur, en laissant aux intervenants privés les fonctions exécutives.

La partie de la loi lombarde réservée à la construction, qui elle aussi contient de nombreuses nouveautés, permet aux intervenants privés, hors des zones agricoles, de procéder à tout type d'intervention par simple

déclaration de début des travaux, généralisant par là un principe de libéralisation des activités de construction, qui détermine la nécessité de la traditionnelle fonction d'autorisation.

■ **Les principales tendances des législations régionales**

La Toscane et la Lombardie ne sont que deux exemples d'un droit de l'urbanisme de plus en plus diversifié au niveau régional, entre autres en raison des retards pris par les instances législatives nationales dans la définition de règles permettant de fixer des « principes fondamentaux », de telle sorte qu'à la fin les régions suivent des logiques autonomes.

Le cadre général est extrêmement varié et ne saurait par conséquent être résumé : ainsi peut-on citer la région Vénétie (loi régionale 1/2005) qui, à contre-courant, a rétabli un niveau de planification intermédiaire par le biais de plans territoriaux intercommunaux (PATI).

Par-delà les différences, il est néanmoins possible de faire apparaître des aspects communs qui constituent les fondements de ce système « éclaté ».

L'évaluation environnementale stratégique

Dans une situation qui impose que soit privilégiée la récupération du patrimoine construit existant pour éviter toute nouvelle consommation de territoire (alors que la loi d'urbanisme tend à l'urbanisation), les lois régionales attribuent une très grande importance à la phase cognitive.

Par ailleurs, en raison de l'introduction de la VAS (évaluation environnementale stratégique, comme transposition de la directive 2001/42/CE), sur la base d'indicateurs précis, sont mis en lumière les caractères structurels du territoire et sont effectués de rigoureux contrôles de compatibilité. Il convient toutefois de ne pas sous-évaluer le fait que la VAS, quand elle n'a pas pour objet des plans « stratégiques », qui n'expriment pas encore d'indications de localisation précises, risque de perdre une part de son efficacité prédictive. Il est par conséquent nécessaire de développer une capacité permettant de dessiner des scénarios complexes, de réaliser des simulations, de définir et d'utiliser des indicateurs réellement significatifs. Du reste, la VAS ne saurait se substituer à une véritable anticipation de la VIA (évaluation de l'impact environnemental d'ouvrages donnés) ou une extension à grande échelle.

Le type d'évaluation auquel les législateurs régionaux ont fait référence a pour objet la comparaison entre une charge complexe (envisagée comme somme arithmétique d'une série d'impacts) et un territoire envisagé dans son intégralité.

La dimension stratégique permet une plus grande efficacité des évaluations inhérentes à la dimension environnementale, et ce, à deux niveaux. En amont, la VAS permet une comparaison tous azimuts sans aucune contrainte ou rigidité dérivant de décisions sur lesquelles il n'est plus possible de revenir. En aval, cet instrument garantit assurément une plus grande incidence de l'évaluation par rapport aux résultats des choix de planification, dès l'instant que la perspective environnementale parvient à exercer – en un processus d'adaptations et de corrections par confrontation avec les politiques d'urbanisme – une orientation effective sur les choix de planification. C'est là que réside une différence fondamentale par rapport à la VIA, qui se résume souvent à une alternative consistant à devoir accepter ou refuser une localisation définitivement établie.

Contrairement à la situation passée, l'intérêt environnemental est intégré au processus de planification et devient par conséquent un des facteurs (tout comme les divers intérêts de type économique, social ou encore en termes d'emplois) en mesure d'orienter *ab intrinseco* le parcours logique de décision, en concourant de manière déterminante à la définition des aspects futurs du territoire. Dans la loi de 1942, cet intérêt n'était mis en avant en termes explicites que lors de l'approbation définitive du plan par de la région.

Il convient également de souligner que le choix de toutes les régions a consisté à considérer l'évaluation environnementale stratégique comme une phase de la planification et non pas à confier cette tâche aux administrations chargées des intérêts publics environnementaux : à cet égard, on parle de VAS dans le plan (et non pas de VAS du plan). Il n'a par conséquent pas été décidé d'indiquer une administration spécifique chargée d'une évaluation *ab externo*. L'on a en revanche décidé d'opter pour une « auto-évaluation » sur la base de critères d'orientation souvent dictés par les régions : la coïncidence entre l'organe chargé de la planification et celui chargé de l'évaluation rend toutefois objectivement peu probable l'éventualité d'une décision de non-compatibilité que l'organe planificateur devrait s'imposer à lui-même.

L'importance de la VAS a également un effet direct sur la structure des actes de délibération. La décision d'adoption du plan doit en effet contenir une motivation qui rende compte des consultations et des processus ayant conduit, dans le cadre d'une confrontation entre des perspectives différentes, à attester la compatibilité du plan proposé. Par conséquent, un chapitre spécifique de la motivation doit être dédié à la mise en œuvre et aux résultats de la VAS. À cet égard, l'article 4, alinéa 3 de la loi régionale lombarde parle – de manière spécifique mais non pas exhaustive – d'« alternatives dans l'élaboration du plan ou du programme » et d'« impacts potentiels » : il s'agit de quelques-unes des questions sur

lesquelles la motivation de la procédure de planification doit nécessairement se prononcer (motivation horizontale), à travers la formulation de propositions complètes et convaincantes (motivation en profondeur).

Le processus est complété par les phases (qui suivent l'adoption du plan) de mise à la disposition des autorités environnementales et du public de toutes les informations relatives au parcours décisionnel suivi (post-information) et à la prévision d'une évaluation des effets réellement induits par le plan ou programme au cours de son application pratique.

La VAS est utile également parce qu'elle permet d'imposer, dès le début de la procédure de planification, la plus grande ouverture à la participation des citoyens, individuellement et associés, et la circulation de toutes les données (entre autres grâce aux systèmes d'information territoriale à structure ouverte : autre aspect sur lequel toutes les lois régionales les plus récentes insistent). Ces nouvelles formes de participation (pour lesquelles, la commune est appelée à jouer un rôle promoteur) sont d'autant plus efficaces que – à la différence des observations « traditionnelles » – elles interviennent au cours d'une phase lors de laquelle les décisions et le choix destinés à orienter le parcours décisionnel n'ont pas encore été opérés. Dans une telle optique sont prévus des avis préventifs (Lombardie), sont organisées des réunions publiques d'examen et est désigné (en Toscane) un « garant de la communication ».

Ce réaménagement dans un sens participatif fait de la procédure de planification territoriale l'un des moments les plus importants du rapport entre citoyen et administration, qui gagne en qualité et qui concourt de manière déterminante à la mise sur pied d'une authentique « démocratie de proximité » au niveau communal.

L'objectivation de la fonction cognitive – et, partant, la définition-formulation des données et des informations collectées et évaluées – constitue, d'une part, une étape décisive pour offrir de plus grandes garanties au citoyen et, d'autre part, une condition essentielle pour une parfaite définition de l'intérêt public. La publicité de toutes les données et des « prémisses décisionnelles » permet en outre de définir de nouvelles marges d'intervention pour le juge administratif, repoussant ainsi les limites traditionnelles d'un contrôle limité aux seules hypothèses de carences logiques ou d'absence de fondement.

La péréquation, l'application directe, la compensation et l'incitation

Une autre tendance de fond qui émerge de la législation régionale la plus récente est celle qui conduit à dépasser le rapport entre la commune et la région lors de l'approbation du plan. Dans le modèle de la loi d'urbanisme de 1942, la région est appelée à approuver le plan d'aménagement préparé (adopté) par la commune et peut, en phase d'approbation, apporter

des modifications importantes, de fait en substituant son pouvoir décisionnel à celui de la commune. Dans une telle perspective, le plan devient un acte complexe, qui résulte de la confrontation de deux volontés.

À l'inverse, les nouvelles lois régionales vont dans le sens d'une auto-approbation communale, après simple contrôle de « compatibilité » (et non plus de « conformité ») avec les PTCP, et prévoient souvent l'organisation de « conférences de planification » visant à rappeler et à négocier les décisions des différentes autorités territoriales (loi régionale Ombrie n° 11 du 22 février 2005).

Les plans d'urbanisme de la législation régionale ne se limitent pas à dessiner la ville en termes de souhaits. Partant de l'échec de la séquence contrainte-expropriation-travail public (dont témoigne le grand nombre de contraintes qui arrivent à échéance et doivent être réitérées et qui sont destinées à se heurter à toutes les rigidités dérivant de la carence chronique des ressources financières des collectivités locales), dans les lois régionales les plus récentes, l'on s'est efforcé de trouver des solutions permettant de fiabiliser les prévisions quant à la formation de la partie publique de la ville.

Il s'agit d'une autre rupture radicale avec le modèle précédent qui se limitait à décrire la procédure de planification et à exprimer quelques propositions sur le contenu du plan, sans aborder les mécanismes de fonctionnement concret de l'instrument d'urbanisme. Les nouvelles lois régionales contiennent en revanche des instruments qui visent à mettre en œuvre un processus de « conformation incitée », à travers lesquels le planificateur est appelé à définir des conditions telles que le propriétaire rationnel soit incité à appliquer spontanément les prévisions du document d'urbanisme. Il s'agit de plans qui, en d'autres termes, ne sont pas indifférents à leur dimension d'application. Dans le silence du législateur national, la législation régionale propose par conséquent des règles complètes telles que la péréquation, l'application directe, la compensation et l'incitation.

Par le biais de la péréquation (technique amplement expérimentée à partir de la fin des années quatre-vingt) sont promues les conditions permettant d'inciter les propriétaires à concourir à la fonction des infrastructures. Les techniques de péréquation sont innombrables et sont définies et régies de différentes façons dans les lois régionales (dont elles constituent néanmoins une constante).

D'une manière générale, on peut dire qu'à la base de la péréquation se trouve l'attribution, à une multiplicité de lots d'un même potentiel d'édification : ceci permet la distribution équitable entre tous les propriétaires – à la suite d'une redistribution spontanée des « droits d'édification » – des frais de cession et d'infrastructures, ainsi que des avantages des activités

de construction, et ce, indépendamment de l'emplacement des aires à bâtir et des aires à céder à la commune. De la sorte, est surmonté l'effet inégalitaire de la planification par l'intermédiaire du zonage (qui avantage inévitablement certains propriétaires au détriment d'autres). Par ailleurs, puisque l'initiative de construction suppose le consensus de tous les propriétaires, compte tenu du risque de paralysie de chaque initiative, est sollicitée la rationalité privée vers la formation de coalitions ayant intérêt au développement de l'édification avec prise en charge des infrastructures nécessaires.

En l'Italie, l'on parle de péréquation *a posteriori* pour indiquer que les plans qui suivent cette procédure ne renoncent pas à imposer un parti d'urbanisme ponctuel en demandant uniquement aux particuliers l'application des prévisions dictées par l'administration.

Les lois régionales, de ce point de vue également, font apparaître d'importantes différences, des lois qui traitent organiquement la péréquation (Lombardie) aux lois qui se limitent à dicter des indications de fond (Émilie-Romagne, Latium, Basilicate, Pouilles et Vénétie surtout), en confiant par conséquent aux communes la délicate mission de définir le modèle de péréquation à appliquer concrètement.

Comme il a été dit, les modèles de péréquation vont de la péréquation « de secteur » à une péréquation « généralisée », dans laquelle les aires provenant des droits d'édification (aires de départ) et les aires de concentration volumétrique (aires d'arrivée) peuvent également être hétérogènes, discontinues et transformables de manière autonome par la suite, jusqu'au modèle de l'« édificabilité additionnelle » (en Ombrie et Calabre), qui attribue au public des droits d'édification dépassant un certain seuil. Certains modèles de plan de péréquation conditionnent directement la structure de la propriété foncière (il suffit de penser à la « dématérialisation » du *jus aedificandi*, produit par le fonds, mais non nécessairement appliqué au fonds) : cet aspect sollicite l'intervention du législateur national (qui à ce stade ne peut plus être reportée), auquel sont réservées les dispositions en matière civile (à savoir de droit privé) conformément à l'article 117, alinéa 1 de la Constitution.

Un élément non négligeable au regard du succès de la péréquation est celui des « coûts de transaction », en premier lieu la charge fiscale grevant la circulation des droits d'édification et/ou des aires correspondantes.

Enfin, il convient de souligner le fait que les communes éprouvent encore des difficultés à définir leur rôle propre, qui doit être un rôle de planificateur mais également de garant, devant assurer la circulation effective et sans entrave des droits d'édification. À ce niveau apparaissent toutes les limites du système des transcriptions immobilières. Les communes devraient remplacer un système de publicité immobilière inadapté qui

empêche la transcription des droits d'édification, pour, de manière autonome, constituer une sorte de « registre communal des droits d'édification ». Par ailleurs, se pose le problème de la transcribibilité des actes (public-privé) instituant des accords de péréquation qui constituent le préalable au recours aux droits d'édification. Les informations finalisées à la publicité semblent donc se compliquer puisqu'il ne s'agit pas seulement de la publicité des informations de nature réelle au sens strict du terme, mais aussi, en aval, d'un réseau complexe de négociations qui mobilise souvent une multiplicité de propriétaires et l'administration communale elle-même et qui devient – comme il a été dit – source d'effets obligatoires (obligations de conduite et de coopération) essentiels à la péréquation. Sur ce plan, l'on enregistre déjà des initiatives intéressantes qui visent à structurer une sorte de marché boursier *on-line* de ces titres dans la ville de Milan, dans le sillage d'expériences menées aux États-Unis.

Dans le cas où les caractéristiques morphologiques et territoriales ne laissent aucun espace à la péréquation, il est nécessaire de recourir aux contraintes.

Quand la contrainte est nécessaire à la réalisation d'une construction devant servir à la mise en œuvre d'un service utile, est accordée au particulier la possibilité d'appliquer directement les prévisions infrastructurales (dans le respect des normes applicables aux adjudications dans le cas d'ouvrages d'une valeur supérieure aux seuils communautaires).

Dans les autres cas, l'on s'efforce de favoriser l'accord du propriétaire à une cession volontaire (et non pas une expropriation) du fonds par le biais de l'introduction de formes de compensation. Formes qui prévoient l'attribution, au titre d'indemnités d'expropriation, de droits d'édification susceptibles de circuler ou des terrains à bâtir.

Dans certaines régions (Toscane et Pouilles avec la loi régionale 3/2005), la compensation constitue uniquement une alternative à l'attribution de l'indemnité d'expropriation, égale à 35 % de la valeur vénale du bien sur le marché immobilier (selon le schéma de la *datio in solutum*), tandis que dans d'autres régions (en Lombardie par exemple), dans le sillage de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la compensation permet au propriétaire d'obtenir des droits d'édification ou des terrains à bâtir d'une valeur non inférieure à la valeur du fonds sur le marché, ce qui a pour effet de remettre en discussion les principes qui, dans la jurisprudence, découlent de l'interprétation de l'article 42 de la Constitution. Il est également question de compensation du plan d'aménagement des sols de la ville de Rome (« plan des certitudes ») dans lequel a été convertie en droits d'édification « exportables » la volumétrie attribuée initialement à des aires auxquelles le nouveau plan a conféré une valeur

environnementale. De la sorte, a été évitée la pénalisation des propriétaires touchés par la modification de la planification, en la rendant « indifférente » au plan économique

La poursuite d'objectifs particuliers, tels que la limitation énergétique et la requalification urbaine, justifie l'attribution aux personnes privées de « primes volumétriques » (Calabre, Vénétie, Ombrie, Lombardie, province autonome de Trente : loi provinciale 16/2005). La gestion optimale de ces instruments, dans le cas où l'administration souhaiterait maximiser l'efficacité des mesures d'incitation et en prévenir la banalisation qui conduirait à des distributions « par saupoudrage », suppose nécessairement que soient mises en place des procédures d'évaluation comparative des différentes propositions et l'attribution graduelle de la volumétrie supplémentaire, en fonction du mérite des différentes initiatives privées. Certaines communes publient, par exemple, des avis biennaux afin de rassembler un certain nombre de projets et de vérifier, sur la base de critères qualitatifs spécifiques, le mode de distribution réellement efficace de la part d'augmentation volumétrique que l'administration est disposée à mettre en jeu (et qui s'avère compatible sur la base des dimensions totales du plan). En suivant ce schéma, c'est l'administration qui oriente le projet privé vers son propre *first best*. Enfin, l'introduction d'une procédure comparative limite la perception négative que pourrait induire un excès d'arbitraire de l'administration dans la distribution (et aussi le refus d'accorder) le surplus volumétrique (ce qui exposerait au risque de capture de l'organe régulateur).

L'expropriation

Enfin, il convient de signaler les normes (Émilie-Romagne : loi régionale 16/2002 ; Lombardie : loi régionale 1/2007) qui récupèrent l'idée d'expropriation à des fins d'urbanisme (qui était le propre des lois d'urbanisme du XIX^e siècle), et ce, dans le cas où le propriétaire ne serait pas disposé à éliminer des constructions indésirables au plan esthétique et fonctionnel ou en cas d'inertie de la requalification des bâtisses à l'abandon. Ces modèles, bien que reposant sur l'intervention prescriptive, envisagée comme *extrema ratio* (le propriétaire est préalablement mis en demeure de présenter un projet de requalification), ont en commun avec les instruments qui viennent d'être décrits l'objectif de promouvoir l'application effective du plan, dans la poursuite du passage de l'urbanisme dessiné à la traduction concrète du contenu de la planification. En d'autres termes, le plan d'urbanisme ne se résigne pas à l'idée que l'organisation du territoire constitue une donnée intangible ni à l'idée que le plan ait uniquement des effets futurs. Pareillement, il est évident que la forme du territoire est considérée comme un « bien public » au sens propre, ayant une valeur non

seulement pour le propriétaire, mais pour toute la collectivité, laquelle peut engager des ressources pour promouvoir des requalifications urbaines : telle est la raison de fond qui justifie le fait que l'administration dispose du pouvoir d'expropriation.

3. LA PROTECTION DU PAYSAGE

La Convention européenne sur le paysage et le décret législatif n° 42 du 22 janvier 2004 (code des biens culturels et du paysage)⁽⁵⁾ ont définitivement dépassé l'agencement qui – dans le sillage de la législation la plus ancienne (loi 1497/1939) – ancrerait la notion de paysage uniquement au paradigme des beautés naturelles, selon une vision proprement esthétisante. Plus récemment, a été définitivement donné pour acquis que les multiples modalités à travers lesquelles le territoire se forme – la composante matérielle du paysage – devient un élément générateur de sens et de culture. D'où la multiplication des techniques de régulation du paysage. Conjointement aux principes et aux règles qui actualisent le système normatif du passé et qui s'appliquent efficacement dans les contextes où le paysage se manifeste sous des formes de « beau » esthétique (la contrainte paysagiste et l'autorisation paysagiste), d'autres instruments se sont développés (la planification du paysage et les instruments d'incitation).

On pourrait dire que, tandis que se consolide une notion « intégrale » de paysage (le paysage coïncide avec tout le territoire), les instruments de régulation du paysage perdent leur caractère unitaire passé qui résidait essentiellement dans le couple contrainte-autorisation. Telle est la ligne de fond qui, au sein de cette relation, a caractérisé de manière très nette la phase de première application du code du paysage.

L'idée maîtresse et autour de laquelle s'organise la révision radicale de l'idée traditionnelle de paysage, est celle qui, comme on l'a dit plus haut, confère une valeur de paysage à « tout le territoire [dans une optique qui embrasse] les paysages qui peuvent être considérés comme exceptionnels, les paysages de la vie quotidienne et les paysages dégradés » (convention, art. 2). La première conséquence de cette conception est que le plan paysagiste, conformément à ce que le code indique, s'étend à tout le territoire régional (art. 143, al. 1). Ceci permet de parler, y compris au plan juridique, de « paysage intégral », en traduisant par cette formule le postulat

(5) Voir Alberto Roccella, Les évolutions du droit de l'urbanisme en Italie en 2003 et 2004, *Dauh* 2005, p. 745-748.

selon lequel chaque collectivité perçoit comme significatif le rapport qu'elle structure avec le territoire. À partir de là émerge une conception du paysage comme « fond de l'existence », élément sur lequel restent imprimés les signes des générations (le « paysage-document » : le territoire dépositaire des traces évocatrices de signification pour une communauté donnée).

Le schéma régulateur qui émerge du code du paysage et de la récente législation spéciale ⁽⁶⁾ repose sur quatre fondements essentiels : la planification paysagiste, la contrainte et l'autorisation et – nouveauté absolue par rapport au passé – les mesures d'incitation. Ces instruments doivent garantir : a. une gestion compatible de la transformation ; b. une stratégie de sauvegarde ; c. des interventions de requalification. Il convient ici de se concentrer sur le plan paysagiste et sur les mesures d'incitation.

La fonction de planification paysagiste constitue le fer de lance de tout le système. Dans le cadre tracé par l'article 143 du code, la fonction cognitive joue un rôle finalement reconnu, qui consiste à subdiviser le territoire régional en espaces homogènes auxquels sont assignés des « objectifs de qualité paysagiste différenciés ». L'identification (correcte) de ces zones suppose la capacité de saisir les liens de valeur qui se structurent au sein d'un territoire et d'une communauté, sur le plan naturaliste, identitaire, testimonial et culturel. S'il en allait différemment, le territoire resterait muet et sa sémiotique complexe ne se dévoilerait pas sans recourir à des processus interprétatifs régis par des formes de réglementation intégrées.

À la question relative à la signification du paysage fait inévitablement suite celle relative aux « fonctionnements » du paysage. Pour identifier les modèles juridiques efficaces, il est en effet nécessaire de comprendre pleinement les dynamismes propres à l'objet auquel la régulation est destinée et, à cet effet, il est nécessaire de recourir à des compétences non juridiques.

Quelles sont les règles qui régissent l'alternance de persistances et de mutations et jusqu'à quel point et par le biais de quelles techniques ces processus peuvent-ils être contrôlés ? Dès la phase cognitive, il est nécessaire de mettre en lumière les mécanismes propres aux éléments constitutifs du paysage. De rigoureuses recherches menées sur le paysage de la plaine du Pô ont montré, par exemple, que la préservation d'importantes ressources forestières est conditionnée par des facteurs qui influent sur le sol et sur le contexte biogéographique à l'instar des générateurs de nuisances, et que certains caractères essentiels des constructions (chroma-

(6) Loi régionale de Sardaigne du 25 novembre 2004, n° 8, sur la protection du littoral, DM du 6 octobre 2005 sur le paysage agricole.

tisme et matière) sont conditionnés de manière déterminante par les différents matériaux de construction de provenance spécifiquement régionale.

La définition des « espaces » – les zones de subdivision du territoire régional conformément à l'article 143 du code – ne peut par conséquent se limiter à une prise en compte des unités spatiales au sein desquelles se manifestent des paysages reconnaissables par leurs caractères perceptifs les plus évidents, mais doit nécessairement tenir compte de la disposition sur le territoire de multiples facteurs qui influent directement sur les propriétés des éléments qui, à leur tour, composent le paysage.

Toujours pour ce qui touche à la phase cognitive, il est nécessaire de tenir compte du fait que le paysage est « vu » par l'observateur selon des règles précises faisant l'objet d'analyses dans les études menées sur la perception. À partir de la psychologie de la forme (*Gestalttheorie*) l'on a pu mettre en évidence que l'objet de la perception est toujours une totalité, qui présente des caractères différents de ceux de chacune de ses parties. Un second groupe de théories (dans le domaine des neurosciences) s'est en revanche axé sur le profil subjectif de la perception. Cette dernière est reconstruite selon un processus sélectif qui reflète des préférences et des connaissances du sujet percevant, processus qui renvoie sans cesse à ses propres expériences pour organiser hiérarchiquement les impulsions qui lui arrivent du territoire.

Ces théories sont très utiles pour recueillir une donnée fondamentale : le paysage s'organise et est perçu en termes de valeurs à partir de certains « iconèmes ». Il s'agit en l'occurrence d'éléments symboliques, qui synthétisent et caractérisent les lieux, unités élémentaires du processus de perception⁽⁷⁾.

La perception se focalise avant tout sur ces éléments qui font immédiatement apparaître et qui marquent l'identité différenciée d'un paysage. Dans la définition des « domaines », le plan paysagiste doit par conséquent reconnaître correctement et mettre en relief de manière appropriée les rapports entre un territoire (« *chorème* ») et les iconèmes qui en déterminent le statut perceptif, qui en rythment et en conditionnent l'agencement, telles des émergences identitaires fortes.

Pour traduire dans un plan paysagiste l'idée de paysage intégral que sous-tend le code, il est nécessaire de réaliser une carte thématique permettant de représenter – en termes non exclusivement géographiques – le paysage perçu. Une carte non pas platement horizontale, qui ne mette pas

(7) « Signe au sein d'un ensemble organique de signes, comme partie exprimant le tout, ou qui l'exprime par une fonction hiérarchique primaire, aussi bien comme élément incarnant mieux que d'autres le *genius loci* d'un territoire que comme référence visuelle à forte charge sémantique du rapport culturel qu'une société établit avec son propre territoire » [citation traduite à partir de la note], E. Turri, *Il paesaggio come teatro. Dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Venezia, 1998, in part., 19.

uniquement en lumière la forme du territoire, mais une carte hiérarchique permettant de suivre le parcours des processus de perception (non pas linéaires mais en termes de valeurs) du paysage.

Un tel processus cognitif – dans le cadre de l'action administrative concrète de planification – doit se manifester explicitement à travers des lectures distinctes du territoire. Existents désormais des modèles de plan – on doit citer avant tout le plan paysagiste approuvé par la région Sardaigne, construit autour d'un appareil cartographique et normatif visant à représenter de manière appropriée des valeurs esthétiques, identitaires et historiques à partir de techniques résolument nouvelles (presque en opposition aux cartographiques numérisées de plus en plus précises, à même de représenter le territoire physique avec une précision sans cesse accrue mais incapables de fournir des explications sur les processus perceptifs).

Le point de départ incontournable de la planification paysagiste est par conséquent l'agrégation du cadre cognitif et sémantique du paysage, dont découlent des contraintes de cohérences qui se reflètent ensuite dans les décisions.

Un premier acte est constitué par la carte des ressources identitaires (morphologie, permanences, ressources physico-environnementales, sociales et symboliques : ce qui a du sens dans le lien entre l'histoire et le statut des lieux).

Les rapports espace-perception sont mis en lumière par le biais de l'analyse des marqueurs territoriaux (positifs et négatifs) et la représentation des ouvertures visuelles (cônes, trouées, obstructions, attracteurs, barrières). De la sorte, l'on passe de la représentation du paysage statique à celle du paysage dynamique, essentielle à la compréhension/préservation de l'identité perçue.

Dans une optique d'échange pluridisciplinaire, les indications découlant du code d'écologie du paysage trouvent une place dans les cartes des fonctionnements, qui illustrent les liens entre ressources et persistances, tandis que sont mis en lumière les rigidités et les invariants qui caractérisent les équilibres naturels.

La charte des valeurs du plan paysagiste constitue le document de synthèse : sur la base du conditionnement perceptif des iconèmes et en tenant compte des rigidités « écologiques » qui conditionnent les fonctionnements du paysage, le territoire régional est réparti en unités distinctes de paysage, sur la base d'un double jugement d'intégrité (langage nettement reconnaissable, cohérence intrinsèque endocorémique entre l'entour et les éconèmes correspondants) et d'importance (perceptibilité et intensité paysagiste du corème, à la lumière des différents processus de sens et des différentes significations du paysage).

Par un renversement d'optique, ces mêmes catégories peuvent également être utilisées pour identifier les paysages dégradés dont le code s'occupe pour la première fois et pour lesquels le plan paysagiste doit dicter des orientations de récupération (autre fonction qui constitue une nouveauté). Souvent, il s'agit de territoires dans lesquels les dynamiques de perception et de production de sens se sont altérées en raison de la dispersion ou de la perte de potentiel des iconèmes d'origine. Il s'agit de contextes caractérisés par une dissociation entre signes et signifiés, qui génère des représentations ambiguës, non identitaires ni testimoniales. Il convient de noter que les paysages dégradés ne sont pas uniquement les paysages marqués par une dégradation physique des composants (altération des fonctionnements), mais qu'il s'agit aussi des paysages objet de récentes transformations et incapables de générer du sens (les « non-lieux »⁽⁸⁾ : les « cathédrales modernes » de la consommation de masse et du tourisme dépersonnalisé). Les paysages dégradés sont aussi ceux qui subissent des processus de pollution de leurs caractères identitaires propres en raison de la circulation indésirable d'éléments (« compositifs ») incohérents, tels que des arbres non autochtones (souvent plus résistants et capables de colonisations rapides) ou de matériaux de construction « globalisés » (incapables de reproduire les chromatismes et la typologie de la matière autochtones, qui jouent un rôle très important dans la construction d'un paysage identitaire).

De la planification paysagiste, ainsi que le montrent les premières expérimentations (toutes les régions ayant tout au moins engagé la phase d'étude), peut par conséquent émerger une tendance importante conduisant à la redécouverte des valeurs culturelles dont le territoire est l'expression.

4. JURISPRUDENCE

Parmi les arrêts les plus significatifs prononcés durant la période objet de ce rapport, on peut citer :

■ Cour constitutionnelle, 28 mars 2006, n° 129 : arrêt par lequel la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi régionale de Lombardie n° 12 du 11 mars 2005 (*supra*), parce qu'elles ne prévoyaient pas l'obligation d'adjudication par concours en cas d'exécution directe d'ouvrages d'infrastructures par le propriétaire du

(8) Cette heureuse définition est due, comme chacun sait, au sociologue français Marc Augé : voir en particulier *Non luoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Milan, 1993.

fonds objet de contrainte, dans le cas où la valeur de tels ouvrages dépasserait le seuil communautaire. Ceci montre les effets qu'a pu avoir la pénétration du droit communautaire en matière d'urbanisme. La conséquence est que l'on assiste souvent à l'organisation d'appels d'offres lancés par des personnes privées.

Le même arrêt a également établi l'inconstitutionnalité d'un autre article de la loi lombarde qui prévoyait que l'exécution de tours, pylônes et autres structures destinés au système de radio-télécommunication électronique soit soumise à un permis de construire communal, outre la procédure « unifiée » prévue par le code des communications électroniques : cet arrêt (qui s'insère dans un cadre désormais bien défini) confirme que les infrastructures de téléphonie mobile, bien qu'ayant des effets significatifs sur le territoire, sont soustraites, d'une part, à la planification d'urbanisme et, d'autre part, au contrôle spécifique en matière de construction. Ceci au nom du développement effectif d'un réseau assurant une couverture devant garantir le fonctionnement du système de communication électronique.

Les antennes posent la question des dérogations que peuvent contenir les plans d'urbanisme afin de permettre la réalisation d'ouvrages et de constructions d'intérêt public. Cette soustraction du plan d'urbanisme (ou pour le moins l'allègement des contraintes de planification) ne se limite pas aux seules infrastructures téléphoniques puisqu'elle s'étend également aux installations de production (DPR 448/1998) et aux ouvrages publics déclarés « stratégiques » (DPR n° 163 du 12 avril 2006, code des contrats publics).

■ La Cour constitutionnelle, durant la période objet du présent rapport, a dû à plusieurs reprises affronter les questions complexes posées par la procédure de régularisation en matière de construction décidée par l'État, à travers la loi n° 326 du 24 novembre 2003. Un premier arrêt de la Cour constitutionnelle (196/2004) avait établi l'illégalité constitutionnelle partielle des normes de régularisation dans la partie qui édictait des dispositions détaillées sur une matière pour laquelle les régions exercent une compétence législative « concurrente », avec comme conséquence que l'État a pour seule tâche de fixer des principes fondamentaux. La Cour constitutionnelle (arrêt n° 49 du 10 février 2006 et, avant cela, les arrêts n° 70 et n° 71 du 11 février 2005) a établi qu'il revient à l'État de fixer les limites volumétriques et typologiques aux abus pouvant faire l'objet de régularisation ainsi que d'établir une limite temporelle pour la présentation des demandes de régularisation. D'après la Cour constitutionnelle, revient en revanche aux régions le pouvoir de réduire l'amplitude de la régularisation, en définissant des seuils dimensionnels et des exclusions typologiques plus restrictives que celles établies par l'État.

■ Parmi les problèmes les plus importants rencontrés par les juges administratifs, on peut également citer celui des effets de la déclaration de début de travaux (en lieu et place du permis de construire) pour un nombre assez important d'interventions de construction, conformément à une tendance déjà inscrite dans le texte unique de la construction et qui s'intensifie en raison des législations régionales (*supra*). Cette décision législative, qui entraîne des effets de libéralisation, a également d'importantes conséquences au plan de la protection des tiers, lesquels sont privés de la possibilité de déposer un recours dans le cas du permis délivré par la commune. L'institution de la déclaration de début des travaux, conjointement à sa diffusion importante (essentiellement dans le secteur du bâtiment), entraîne une instabilité préoccupante, qui a des effets négatifs sur les citoyens et sur le monde des entreprises.

Les juges administratifs n'ont pas toujours saisi les différences entre le modèle de la déclaration et le silence-consentement, dans lequel l'inertie de l'administration produit des effets identiques à celui d'une autorisation. Dans la déclaration de début des travaux, le particulier ne formule pas une demande à l'administration et celle-ci ne délivre aucune autorisation. La déclaration de début des travaux constitue en revanche un instrument de libéralisation qui vise à surmonter la « nécessaire intermédiation » du pouvoir pour la mise en œuvre d'une activité privée. Dans les cas prévus par l'article 22 du texte unique de la construction et par d'innombrables lois régionales, la logique du permis est mise à l'écart et la fonction d'autorisation est remplacée par une forme de contrôle à caractère ponctuel sur la déclaration formulée par le particulier. Le début de l'activité privée est un effet immédiat et direct du déploiement du droit subjectif (régime administratif), et non pas d'une intervention de l'administration. Il s'agit là de la plus profonde marque d'hétérogénéité structurelle par rapport à l'autorisation et c'est l'aspect qui – y compris après la réforme de la loi n° 241 du 7 août 1990 (loi générale sur les procédures administratives) intervenue en 2005 – continue de marquer la très nette différence entre les deux modèles.

La protection du tiers face à l'activité de construction entamée suite à une déclaration de début des travaux reflète des difficultés de définition. Alors que certains arrêts ont établi la possibilité de déposer un recours contre cette déclaration de début des travaux (qui reste toutefois un acte privé) afin de définir une protection par recours (tribunal administratif régional du Piémont, section II, 19 avr. 2006, n° 1885 ; tribunal administratif régional des Abruzzes, section Pescara, 1^{er} sept. 2005, n° 494), d'autres arrêts (Conseil d'État, section VI, 22 juill. 2005, n° 3916 ; Conseil d'État, section V, 22 févr. 2007, n° 22) ont en revanche établi que la protection du tiers avoir pour objet uniquement l'exercice des procédures de sanctions et de répressions dont l'administration continue de disposer après

extinction du délai de contrôle de la déclaration. Le tiers, généralement un voisin lésé par la nouvelle construction non conforme aux dispositions du plan général d'occupation des sols, peut par conséquent adresser une requête officielle à l'administration de telle sorte qu'elle exerce ces pouvoirs, et en cas d'inertie de l'administration, il peut déposer un recours contre le silence – refus suite à la requête.

■ Les juges administratifs ont également dû affronter directement les questions de péréquation: ainsi un jugement du tribunal administratif régionale de Lombardie, section Brescia, du 22 octobre 2005, n° 1043 établit qu'il « est conforme qu'aux objectifs et à la technique de la péréquation d'urbanisme, ainsi qu'aux principes constitutionnels en matière de protection de la propriété privée que, en application du principe de la péréquation, les bénéfices et les charges dérivant de la planification soient distribués de manière strictement proportionnelle à l'importance et l'extension des différentes propriétés », rejetant un recours qui tentait de réintroduire une distinction entre terrains à bâtir et aires destinées à des services publics au sein d'un secteur (sur la péréquation, voir également: tribunal administratif régional de Campanie, Salerne, section I, 20 févr. 2002, n° 845 et, avant encore, la première position historique favorable à cette technique de planification, en l'occurrence celle du tribunal administratif régional d'Émilie-Romagne, section I, 14 janv. 1999, n° 22).

5. BIBLIOGRAPHIE

- E. Boscolo, *Le regole dell'urbanistica in Lombardia*, Milano, Giuffré, 2006.
- L. Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, 2005.
- G. Sciuillo, Urbanistica, in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. S. Cassese, VI, Milano, 2006, 6116.
- P. Stella Richter, *I principi di diritto urbanistico*, Milano, Giuffré, 2006.

Outre la publication des actes des congrès promus par l'Association italienne de droit de l'urbanisme, signalons, pour la période couverte par ce rapport, les ouvrages suivants :

- *Politiche regionali ed urbanistica comunale*, a cura di E. Ferrari, P. L. Portaluri, E. Sticchi Damiani, Milano Giuffré, 2005.

- *Il giudice e l'urbanistica nei paesi dell'Europa occidentale*, a cura di H. Jacquot, E. Ferrari, Milano, Giuffré, 2005.
- *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, a cura di D. De Carolis, E. Ferrari, A. Police, Milano, Giuffré, 2006.
- *Urbanistica e paesaggio*, a cura di G. Cugurra, E. Ferrari, G. Pagliari, Napoli, Editoriale scientifica, 2006.

Parmi les revues :

- *Rivista giuridica dell'Edilizia* (depuis 1958).
- *Rivista giuridica dell'Urbanistica* (depuis 1985).
- *Urbanistica e Appalti* (depuis 1997).

