

L'évolution du droit de l'urbanisme en Espagne en 2007 et 2008

ANGEL MENÉNDEZ-REXACH *

Professeur de droit public
Université autonome de Madrid

Sommaire

Textes. Législation nationale. Législations régionales

Jurisprudence. Jurisprudence constitutionnelle. Contentieux administratif

Doctrine

Dans le *Dauh* 2006 (p. 721-757) nous avons présenté une synthèse des principes constitutionnels et législatifs du droit de l'urbanisme espagnol, comprenant tant les aspects formels (répartition des compétences entre l'État, les communautés autonomes et les communes) que substantiels (système de planification, modalités d'exécution des plans, mesures de protection de la légalité). Le tableau esquissé permettait, malgré sa complexité, d'appréhender les grandes lignes du droit en vigueur au niveau national et régional. En conclusion, on évoquait la modification de la législation nationale annoncée par le gouvernement (socialiste) au lendemain de sa formation en avril 2004. Après avoir été bloquée pendant presque deux années, celle-ci a finalement abouti à la promulgation d'une nouvelle loi du sol (loi 8/2007, du 28 mai 2007, *Bulletin officiel* de l'État n° 128 du 29 mai 2007). La nouvelle loi, qui n'abroge que partiellement la loi nationale de 1992 toujours en vigueur, a prévu la refonte des deux corps législatifs. Le texte refondu de la loi du sol a été approuvé par le gouvernement par le décret législatif royal 2/2008, du 20 juin 2008 (*Bulletin officiel* de l'État n° 154, du 26 juin 2008). Cette loi est sans doute la nouveauté majeure de la période ici considérée, ce qui justifie les développements qui vont suivre. Tant la loi 8/2007 que le décret législatif royal 2/2008 ont été l'objet de

* La mise en forme définitive du texte a été faite avec le concours d'Alexandra Cocquière et Nathalie Wolff, chargées d'études au Gridauh.

recours devant le Tribunal constitutionnel formés par plusieurs communautés autonomes qui se sont considérées lésées dans leurs compétences. La Haute Cour devra donc se prononcer sur la nouvelle loi, comme elle a dû le faire sur les autres lois nationales concernant le régime du sol promulguées après la Constitution de 1978 (1992 et 1998) du fait du désaccord entre les deux grands partis politiques nationaux.

La modification de la législation de l'État a conduit à une adaptation de la législation régionale. Dans la mesure où la plupart des compétences dans le domaine de l'urbanisme sont attribuées aux Parlements et gouvernements régionaux, plusieurs mesures d'adaptation de la législation régionale à la nouvelle loi nationale ont été prises. Par ailleurs, d'autres modifications ont été introduites dans la législation régionale. Celles-ci visaient des objectifs divers, notamment la garantie d'un développement urbain durable, devenue une préoccupation majeure des pouvoirs publics régionaux face à l'accélération du processus de transformation des sols encouragé par les communes de toute couleur politique. L'essor de la construction au cours des dernières années a fait du secteur immobilier un moteur de l'économie. Il n'en demeure pas moins que toute transformation du sol doit respecter les exigences de protection de la nature et du paysage. Ces enjeux contradictoires pourraient expliquer l'inflation des normes régionales, qui doivent concilier l'objectif de protection de la nature et du paysage et la promotion de la construction en tant qu'activité productive favorisant l'effectivité du droit au logement consacré dans la Constitution. En particulier, la protection du littoral maritime est devenue un objectif majeur au service duquel plusieurs communautés autonomes ont adopté (dans le nord de l'Espagne) des mesures assez radicales, telles que le mandat de classer en zone non urbanisable (ou zone naturelle) une bande de 500 mètres à partir de la limite intérieure du rivage de la mer.

Pour compléter le tableau qui vient d'être esquissé, nous exposerons d'abord les nouveautés introduites dans la législation nationale, en particulier celles de la loi du sol de 2007 mais aussi celles issues des autres lois nationales approuvées en 2007 et 2008. Ensuite, nous rendrons compte des modifications introduites dans la législation régionale. Enfin, nous ferons quelques remarques sur les évolutions jurisprudentielles les plus significatives.

■ Textes

LÉGISLATION NATIONALE

1. Loi 8/2007, du 28 mai 2007,

Loi du sol (BOE⁽¹⁾ n° 128, 29 mai).

Principes et objectifs

Cette loi marque un tournant significatif par rapport à la loi 6/1998 qu'elle abroge. Elle comporte trois objectifs majeurs :

- a) épurer la terminologie, en évitant l'usage du langage technique caractéristique de la législation d'urbanisme, puisque, l'État n'ayant pas de compétence dans ce domaine, sa législation ne doit pas préjuger de l'existence d'outils juridiques qu'elle ne peut réglementer ;
- b) développer l'ensemble des principes et mandats constitutionnels concernant le régime et l'utilisation du sol dans la limite de la compétence législative de l'État ;
- c) remplacer le classement du sol fondé sur la trilogie « urbain-urbanisable-non urbanisable » par un zonage de base (*situaciones básicas del suelo*) fondé sur la distinction entre le sol « rural » et le sol « urbanisé », qui comporte un régime d'utilisation propre à chaque type de terrains et, par conséquent, l'application de règles spécifiques pour leur évaluation.

La cohérence du premier objectif est incontestable du point de vue des compétences, néanmoins elle n'est pas dépourvue d'inconvénients. En effet, la « pureté » du langage envisagée par le législateur implique l'utilisation de termes non techniques et l'abus de périphrases pour faire allusion à des notions ou catégories juridiques bien identifiées dans le langage technique de la législation d'urbanisme. Par exemple, au lieu de « plan » on dit « instrument » (d'aménagement territorial ou urbain) et on ne dit plus « révision » du plan mais « exercice plein dans sa plénitude du pouvoir d'aménager », etc. Certes, les termes techniques sont maintenus dans la législation régionale, qui est leur support « naturel », mais le Tribunal constitutionnel a déclaré que le fait que l'État ne puisse pas réglementer les notions et catégories juridiques relevant de la compétence régionale dans le domaine de l'urbanisme n'empêche pas que la législation nationale se serve des termes correspondants de façon « instrumentale » (c'est-à-dire avec la signification attribuée à ces notions par la législation régionale). Dès lors, il est difficile d'apprécier la pertinence d'une telle « pureté » de

(1) *Bulletin officiel* de l'État équivalent au *Journal officiel*.

langage dans la législation nationale qui risque d'introduire des incertitudes là où il n'y en avait pas.

Le détail des règles concernant les objectifs substantiels de la loi est conditionné par la répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes. En particulier, l'articulation juridique de l'ensemble de principes et mandats constitutionnels concernant l'utilisation du sol ne peut être envisagée que dans le cadre de la compétence de l'État, laquelle est limitée au mandat de garantir l'égalité des « conditions essentielles » relatives à l'exercice des droits et devoirs constitutionnels. À cet égard, la loi esquisse, plus qu'elle ne définit, trois statuts juridiques, à la façon de « cercles concentriques » : a) le statut des citoyens ; b) le statut des promoteurs d'opérations d'urbanisme ; c) le statut de la propriété foncière.

Le premier statut comprend l'ensemble des droits reconnus à tous les citoyens, notamment le droit au logement, le droit d'utiliser sans discrimination les infrastructures et équipements à usage public, les droits d'information et de participation aux décisions d'urbanisme, ainsi que la faculté d'attaquer ces décisions devant le juge administratif en exerçant l'action « publique », qui est une particularité traditionnelle du droit de l'urbanisme espagnol. La recevabilité du recours devant ledit juge n'est pas soumise à l'exigence d'un intérêt personnel à agir, la seule qualité de citoyen étant suffisante.

Le droit de posséder un logement « digne et adéquat » est consacré dans la Constitution comme « principe vecteur » de la législation et des politiques publiques, et non comme un « vrai » droit subjectif. La nouvelle loi du sol n'a pas franchi le pas de lui attribuer cette nature juridique mais vise à renforcer son effectivité en exigeant des législateurs régionaux qu'ils prévoient l'établissement de réserves de terrains destinés à la construction de logements soumis à un régime de protection publique. Ces réserves, qui devront être définies par les plans, comprendront au moins 30 % de terrains constructibles à usage d'habitation. La législation régionale pourra cependant réduire ce pourcentage pour des communes ou opérations spécifiques.

Le statut des promoteurs d'opérations d'urbanisme, fondé sur la liberté d'entreprendre, comporte notamment un droit d'initiative pour la réalisation des opérations d'aménagement, dans la mesure où elles ne sont pas gérées par l'administration compétente. L'habilitation donnée aux particuliers pour réaliser les opérations d'aménagement, qu'ils soient ou non propriétaires des terrains à transformer, doit être attribuée selon une procédure garantissant la concurrence et la publicité, ce qui renvoie à l'applica-

tion de la législation des marchés publics, dont les principes fondamentaux doivent être respectés par la législation d'urbanisme des communautés autonomes. L'adjudicataire de l'opération est tenu à des obligations jusqu'alors imposées uniquement aux propriétaires et en particulier :

- a) de financer et exécuter les travaux d'urbanisation ;
- b) de céder à la commune les terrains destinés à l'usage public ou aux services publics, ainsi que les terrains nécessaires pour bâtir le pourcentage de constructibilité attribué par la législation d'urbanisme à la commune (entre 5 % et 15 %, sauf exceptions prévues par la loi) ;
- c) de garantir le relogement des résidents affectés par l'opération ;
- d) d'indemniser la privation de droits dont le maintien est incompatible avec la réalisation de l'opération.

Enfin, le statut de la propriété du sol comporte les droits de jouir et disposer de celui-ci, selon la zone dans laquelle le terrain est classé, et selon les modalités d'utilisation prévues par la législation d'urbanisme ainsi que par les plans d'aménagement en vigueur. Il est important de signaler que les propriétaires ont le droit de participer à la réalisation des opérations d'aménagement concernant leurs terrains. En outre, la législation d'urbanisme doit fixer un délai pour sa mise en œuvre qui, en cas de non-respect, entraîne le versement obligatoire d'une indemnisation aux intéressés conformément aux règles établies dans la loi objet de notre commentaire.

Celle-ci n'impose pas un « modèle » d'occupation du sol. Elle ne pourrait d'ailleurs le faire dans la mesure où cette décision relève de la compétence (partagée) des autorités régionales et communales. Cependant, toutes les politiques publiques concernant l'aménagement et l'occupation des sols doivent être fondées sur le principe du développement territorial et urbain durable, ce qui, comme nous l'avons déjà signalé, est une rupture par rapport à la loi 6/1998 qui présumait le caractère urbanisable du sol. Cette présomption légale pouvait seulement être renversée en invoquant les motifs opposables à la transformation, qu'il fallait fonder sur les critères légaux justifiant le classement du sol comme non urbanisable. Autrement dit, dans le but de favoriser l'urbanisation des terrains, la loi 6/1998 n'exigeait pas de justification spécifique des urbanisations nouvelles. Elle l'exigeait, en revanche, pour préserver une surface de l'urbanisation. La loi 8/2007 a complètement changé d'orientation en vertu du principe du développement territorial et urbain durable qui inspirait déjà la législation de la plupart des communautés autonomes. L'affirmation de ce principe dans la législation nationale n'est pas dépourvue de conséquences, puisqu'il comporte l'obligation de fournir, dans le rapport de présentation du plan local d'urbanisme, les motifs de l'incorporation de nouvelles surfaces au

processus d'urbanisation, en fonction des besoins à satisfaire, qu'il faudra aussi motiver. Cela veut dire que les terrains « ruraux » (non urbanisés) devront, en principe, être préservés et que les opérations d'aménagement devront être localisées sur des terrains déjà urbanisés. Le renouvellement urbain est ainsi clairement une priorité par rapport aux opérations d'urbanisation nouvelle. Cette nouvelle approche est étroitement liée à la réglementation du zonage de base du sol, c'est-à-dire à la distinction des deux situations de fait (qui deviennent « de droit » en vertu de la loi), sol rural ou sol urbanisé, dans l'une desquelles tout terrain doit être compris, ce que l'on expliquera par la suite. En définitive, la portée de la consécration du principe de développement territorial et urbain durable dans la nouvelle législation nationale est la suivante : appréhendée comme un guide d'une stratégie territoriale à destination des autorités régionales et communales, ou d'un « modèle » d'occupation du sol, elle dispose :

- a) que la définition de cette stratégie a une composante environnementale indispensable en tant qu'elle doit être « durable » ;
- b) que les exigences de ce principe, pour différentes qu'elles puissent être en fonction des circonstances, doivent être validées dans le processus d'élaboration des documents d'aménagement et, par conséquent, faire l'objet d'un débat avec participation du public.

Les situations de base du sol

Dès lors que le classement du sol est un outil juridique dont la réglementation relève de la compétence régionale en matière d'urbanisme et ne peut, par conséquent, être l'objet de la législation nationale, la nouvelle loi, dont on ne peut pour le moment préjuger de la pérennité, laquelle dépendra des législateurs régionaux, se borne à établir un zonage de base en fonction de la situation réelle des terrains (*situaciones básicas del suelo*) sans tenir compte de la conformité de leur destination aux plans locaux d'urbanisme. À la trilogie « urbain-urbanisable-non urbanisable » en vigueur depuis 1975 se substitue un diptyque : sol « rural » et sol « urbanisé ». Tout terrain doit « se trouver » (selon les termes de la loi, qui mettent l'accent sur la situation réelle du terrain, non sur sa destination) dans l'une de ces situations « de base ». La situation de sol rural est applicable :

- a) aux terrains non susceptibles de transformation en vertu d'un régime de protection établi par une loi ou par les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme, ainsi qu'aux terrains devant être protégés en raison de leur valeur naturelle ou agricole ou en raison de l'existence de risques naturels (inondations, séismes) ou technologiques ;
- b) aux terrains destinés à une urbanisation future ;
- c) à tout autre terrain ne pouvant pas être considéré comme « urbanisé ».

En revanche, sont considérés comme urbanisés les terrains desservis par le réseau des voies, services et équipements typiques des agglomérations urbaines, conformément à la réglementation établie par la législation régionale d'urbanisme. Celle-ci devra tenir compte des particularités de l'habitat dans le milieu rural pour y appliquer la notion de sol urbanisé.

La valeur des terrains est déterminée en fonction de la situation de base où elle se trouve. À cet égard, la loi a établi des règles assez détaillées (art. 21-28).

La conséquence la plus évidente de cette nouvelle réglementation des situations de base du sol est l'inclusion des terrains « urbanisables » dans la situation de sol rural jusqu'au moment où ils sont effectivement urbanisés. Par conséquent, ils devront être évalués en fonction de leur situation « de base », sans tenir compte des perspectives de revalorisation liées à la transformation. La loi tranche dans ce sens le vieux débat sur les critères d'évaluation applicables aux terrains urbanisables. De ce point de vue, elle s'écarte aussi de la loi 6/1998.

2. Décret législatif royal 2/2008, du 20 juin 2008, approuvant le texte refondu de la loi du sol (BOE n° 154, 26 juin).

La loi 8/2007, du 28 mai 2007, que l'on vient de traiter, a habilité le gouvernement à refondre ses dispositions et celles de la législation de 1992. Le « texte refondu de la loi du sol » a été approuvé par décret législatif royal 2/2008, du 20 juin 2008. Il n'a pas introduit de nouveautés remarquables.

3. Loi 42/2007, du 13 décembre 2007, du patrimoine naturel et de la biodiversité (BOE 14 déc. 2007).

Abrogeant la loi 4/1989, elle régit de manière plus ambitieuse la conservation et la reconstitution du patrimoine naturel et de la biodiversité, dans le cadre des dispositions constitutionnelles relatives à la protection de l'environnement et des directives européennes concernant les sites Natura 2000. La loi porte sur certains aspects de la politique de protection du paysage, mais elle n'a pas pour but d'incorporer au droit national l'ensemble des principes et des outils juridiques établis dans la Convention européenne du paysage (Florence, 2000), qui feront l'objet d'une réglementation ultérieure. Le dispositif le plus important en vue de la réalisation des objectifs de la loi à l'échelon national est le plan stratégique du patrimoine naturel et de la biodiversité de l'État, qui devra être approuvé par le gouvernement.

4. Loi 45/2007, du 13 décembre 2007,

pour le développement durable
du milieu rural (*BOE* 14 déc. 2007).

Complémentaire de la loi 7/2007 du sol, en tant qu'elle est applicable sur une grande partie du territoire espagnol (à peu près les trois quarts) habité par 21 % de la population, cette loi a pour but de fixer, dans le cadre assez limité de la compétence de l'État pour légiférer dans ce domaine, les objectifs fondamentaux des politiques publiques d'aménagement du milieu rural, ainsi que les règles relatives à la collaboration entre les collectivités concernées. Dans le cadre du plan stratégique du patrimoine naturel et de la biodiversité de l'État, prévu par la loi 42/2007 que nous venons de mentionner (*supra* 3), le programme du développement durable du milieu rural est conçu comme le dispositif fondamental de la planification des activités des autorités nationales. Pour orienter la localisation des opérations dérivées du programme et assurer sa compatibilité avec les plans en vigueur, les communautés autonomes devront adopter des schémas directeurs d'aménagement rural.

5. Décret législatif royal 1/2008,

du 11 janvier 2008, approuvant
le texte refondu de la loi d'évaluation
de l'impact de projets publics et privés
sur l'environnement (*BOE* 26 janv. 2008).

Ce décret législatif a été édicté en vertu de la loi 35/2007 du 15 novembre 2007 sur la qualité de l'air et la protection de l'atmosphère, afin d'ajuster la réglementation des études d'impact aux modifications introduites par les directives européennes et assurer leur incorporation au droit national. Le nouveau texte abrogeant le décret législatif royal 1302/1986 ne concerne pas l'évaluation environnementale des plans, qui a été l'objet de la loi 9/2006, du 28 avril 2006, approuvée afin de transposer en droit national la directive 2001/41/CE.

6. Décret royal 2066/2008,

du 12 décembre 2008,
approuvant le plan national de l'habitat
et de réhabilitation des logements
2009-2012 (*BOE* 24 déc. 2008).

Ce plan national de l'habitat et de réhabilitation des logements, approuvé en pleine crise du secteur immobilier, a pour objectifs de :

- 1) garantir aux citoyens la liberté de choisir la modalité d'accès au logement la plus adaptée à leur situation ;
- 2) limiter l'effort des familles dans l'accès au logement de sorte que le coût de celui-ci ne dépasse pas un tiers de leurs revenus ;

- 3) faciliter l'application des régimes de protection publique aux nouveaux logements comme aux logements qui ont fait l'objet d'opérations de réhabilitation ;
- 4) promouvoir la location comme modalité d'accès à ces logements ;
- 5) établir un régime de longue durée (au moins trente ans) pour la protection publique des logements ;
- 6) encourager les opérations de renouvellement urbain dans les sites en difficulté, tels que les centres historiques, les quartiers dégradés, etc. ;
- 7) simplifier les procédures administratives concernant les objectifs précédents. Des aides financières sont prévues tant pour les promoteurs des logements « protégés » que pour les acheteurs ou locataires de ces immeubles.

LÉGISLATIONS RÉGIONALES

Toutes les communautés autonomes (sauf celle des îles Baléares) se sont dotées d'une législation complète en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Les nombreuses dispositions édictées dans la période ici étudiée visent, en général, un double objectif :

- a) adapter l'application de la nouvelle législation nationale du sol au territoire de la communauté autonome ;
- b) mettre à jour la législation régionale et la compléter au niveau réglementaire. À cet égard, certaines communautés ont préféré élaborer un seul règlement d'administration publique, tandis que d'autres ont approuvé deux ou trois règlements partiels.

Les dispositions approuvées pour établir les critères d'application de la nouvelle législation nationale du sol concernent notamment les matières suivantes : intégration du principe du développement durable dans les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme, situations de base du sol, devoirs des promoteurs des opérations de transformation urbaine, réserves de terrains pour la construction de logements sociaux, conventions d'urbanisme et patrimoine foncier public. En outre, les communautés autonomes ont légiféré dans un triple but :

- a) l'actualisation de la législation régionale et l'approbation des règlements d'administration publique ;
- b) l'adoption des plans ou schémas généraux d'aménagement du territoire, en particulier s'agissant de la protection du littoral ;
- c) l'effectivité du droit au logement.

On pourrait ajouter un quatrième volet concernant la réglementation d'activités spécifiques, telles que l'aménagement de terrains pour la pratique du golf. On ne donnera ici qu'un aperçu des dispositions les plus importantes.

1. Andalousie

En l'absence d'autres textes législatifs significatifs, on peut mentionner l'approbation du plan d'aménagement du territoire de l'Andalousie (POTA ; décret 206/2006, du 28 novembre 2006) et de plusieurs plans dits « subrégionaux » (agglomération de Grenade, baie de Cadix, littoral occidental de Huelva, etc.).

2. Aragón

Loi 1/2008, du 4 avril 2008

(BOA 7 avr. 2008).

Cette loi adopte des mesures d'urgence pour adapter la législation régionale d'urbanisme à la loi nationale 8/2007, du 28 mai, garantir le respect du principe du développement durable par les plans d'urbanisme et favoriser l'adoption de politiques actives d'urbanisme et de logement.

3. Asturies

Décret 278/2007, du 4 décembre 2007,

approuvant le règlement
d'aménagement du territoire et d'urbanisme
(BOPA 15 févr. 2008).

Il s'agit du règlement d'administration publique de la loi régionale d'aménagement du territoire et d'urbanisme (texte refondu approuvé par décret législatif 1/2004, du 22 avril).

4. Cantabrie

Loi 7/2007, du 27 décembre 2007,

portant mesures fiscales et financières
(BOE 14 févr. 2008).

Son article 16 modifie la loi 2/2001 du 25 juin 2001, d'aménagement territorial et d'urbanisme de la communauté autonome pour l'adapter à la nouvelle législation nationale.

5. Castille et Leon

Loi 4/2008, du 15 septembre 2008,

portant mesures en matière d'urbanisme
et sol (BOCYL 18 sept. 2008).

Elle adapte la loi 5/1999, du 8 avril 1999, d'urbanisme de la communauté autonome à la nouvelle législation nationale et apporte des modifications, notamment pour simplifier les procédures administratives. Il est à signaler aussi la promulgation de la loi 3/2008, du 17 juin 2008, approuvant les

directives essentielles pour l'aménagement du territoire (*BOE* du 28 juin 2008).

6. Catalogne

Décret-loi 1/2007, du 16 octobre 2007,

portant mesures d'urgence
en matière d'urbanisme

(*DOGC* 9 janv. 2008 et *BOE* 27 févr. 2008).

Il modifie en profondeur le texte refondu de la loi d'urbanisme de Catalogne, approuvé par décret législatif 1/2005, du 26 juillet 2005. Il s'agit du premier décret-loi édicté par le gouvernement catalan conformément au nouveau statut d'autonomie (loi organique 6/2006, du 19 juillet 2006) qui lui a attribué cette faculté. Il faut également signaler la promulgation de la loi 18/2007, du 28 décembre 2007, sur le droit au logement.

7. Communauté Valencienne

Décret-loi 1/2008, du 27 juin 2008,

portant mesures d'urgence concernant
les politiques urbaines et de logement

(*DOGV* 30 juin 2008).

Il s'agit également du premier décret-loi approuvé par le gouvernement régional. Il a introduit d'importantes modifications dans la loi d'urbanisme de la communauté autonome (loi 16/2005, du 30 décembre 2005).

8. Extrémadure

Décret 7/2007, du 23 janvier 2007,

approuvant le règlement
de planification urbaine

(*DOE* 30 janv. 2007).

Il s'agit d'un règlement d'administration publique partiel pris en application de la loi régionale d'urbanisme et d'aménagement territorial (loi 15/2001, du 14 décembre 2001).

9. Galice

Loi 6/2008, du 19 juin 2008,

de mesures d'urgence en matière
d'urbanisme et logement

(*DOGA* 30 juin 2008).

Elle a modifié la loi 9/2002, du 30 décembre 2002, d'aménagement urbain et de protection du milieu rural de Galice pour l'adapter aux nouveautés introduites par la législation nationale de 2007. On doit signaler aussi la loi 6/2007, du 11 mai 2007, portant mesures d'urgence pour l'aménagement du territoire et du littoral, qui a pour but d'empêcher la mise en œuvre des opérations prévues dans les plans d'urbanisme communaux dans la mesure

où elles contreviennent aux dispositions établies dans la législation et les plans régionaux pour garantir un développement durable.

10. Îles Baléares

Loi 4/2008, du 14 mai 2008,

portant mesures d'urgence pour
un développement territorial durable
(BOIB 17 mai 2008).

Outre les dispositions concernant l'adaptation à la législation nationale, un chapitre de la loi est consacré à la réglementation des terrains destinés à la pratique du golf, et abroge la loi 12/1998, du 17 novembre 1998.

11. Madrid

Loi 3/2007, du 26 juillet,

adoptant des mesures d'urgence
pour la modernisation du gouvernement
et l'administration de la région
(BOE 8 oct. 2007).

Malgré son intitulé, cette loi contient d'importantes modifications de la législation d'urbanisme, telles que l'interdiction des conventions dont l'objet est la modification des plans ou la suppression de la possibilité de mettre en œuvre les plans selon la modalité de « l'agent d'urbanisation », c'est-à-dire la procédure par laquelle un agent privé finance les opérations d'aménagement en échange d'une rétribution de la part des propriétaires (voir *Dauh* 2006, p. 746-747). Dans la mesure où cette modalité n'avait pas été appliquée dans la région de Madrid, sa suppression n'a pas eu de conséquences pratiques.

12. Pays Basque

Décret 105/2008, du 3 juin 2008,

portant mesures d'urgence en vertu
de la loi 2/2006, du 30 juin 2006,
du sol et l'urbanisme
(BOPV 23 juin 2008).

La loi 2/2006 a établi pour la première fois un régime d'ensemble en matière d'urbanisme dans le Pays Basque. Le décret concerne une partie des dispositions légales, qu'il développe en les adaptant à la législation nationale de 2007. Le décret 43/2007, du 13 mars 2007, approuvant le plan territorial de protection et aménagement du littoral, doit aussi être signalé.

■ Jurisprudence

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

1. Sentence 14/2007 du 18 janvier 2007

Elle tranche la question de la constitutionnalité, soulevée par le Tribunal supérieur de justice du Pays Basque (*Tribunal Superior de Justicia del País Vasco*), de l'article 19 a) de la loi basque 9/1989 qui a établi une règle d'évaluation des terrains différente de celle prévue par la législation nationale. Cette disposition est inconstitutionnelle du fait que la compétence en matière de réglementation de l'évaluation des terrains relève de l'État dès lors qu'elle vise le contenu essentiel du droit de propriété.

CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

2. Les litiges en matière d'urbanisme sont toujours très nombreux. L'intervention de la juridiction pénale n'étant pas significative, le juge administratif continue de jouer le rôle principal. Le droit de l'urbanisme étant de plus en plus « régionalisé », les litiges sont généralement tranchés en dernier ressort par les Tribunaux supérieurs de justice des communautés autonomes (*Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas*) qui officient en tant que juge de cassation. Cependant, le Tribunal suprême (*Tribunal Supremo*) joue encore un rôle majeur dans la mesure où de nombreux recours sont relatifs à l'application de la législation nationale (sol, expropriation, procédure administrative, etc.). Faute de pouvoir présenter un exposé détaillé des décisions adoptées, seules les évolutions jurisprudentielles représentatives des problèmes contentieux les plus fréquents seront évoquées.

3. Le Tribunal suprême reconnaît toujours une grande marge de manœuvre aux communes pour modifier le classement du sol établi dans les plans locaux d'urbanisme (*ius variandi*), mais il insiste également sur la nécessité de justifier (dans le dossier du plan) les modifications introduites. C'est le cas de la **sentence du 16 mai 2007** (San Bartolomé de Tirajana) concernant le reclassement des terrains classés « urbains » en terrains « urbanisables ». Le Tribunal suprême s'est montré particulièrement strict s'agissant des changements affectant des terrains classés « non urbanisables protégés ». Il considère que le classement dans cette catégorie n'étant pas discrétionnaire, toute modification doit être justifiée, soit par la disparition des valeurs que l'on tenait à protéger, soit par l'apparition d'un intérêt public supérieur. La **sentence du 3 juillet 2007**, qui a confirmé l'an-

nulation (par le Tribunal de Madrid) du reclassement d'un certain nombre de terrains classés « non urbanisables protégés » par le plan général d'aménagement urbain de Madrid capitale en terrains « urbanisables », témoigne de cette évolution.

4. Le Tribunal suprême se montre de plus en plus ferme au sujet des modifications des plans approuvées dans le seul but d'éviter l'application d'une décision judiciaire (voir *Dauh* 2006, p. 753-754). Outre le fait que lesdites modifications sont déclarées « nulles » par la législation contentieuse administrative, le Tribunal suprême les a considérées comme constitutives de « détournement de pouvoir ». Il en est ainsi de la **sentence 5118/2007, du 10 juillet 2007** (modification du plan de Oropesa de Mar). Dans le même sens, la **sentence 4468/2008, du 10 juin 2008**, a annulé, pour détournement de pouvoir, un décret du gouvernement régional des îles Canaries qui suspendait l'application de plusieurs dispositions des plans insulaires et locaux d'aménagement.

5. L'évaluation des terrains expropriés pour la construction ou l'extension de grandes infrastructures (notamment aéroports, autoroutes et lignes ferroviaires à grande vitesse) continue de susciter de nombreux litiges, que les réformes législatives successives n'ont pas réussi à éviter. Un coup d'arrêt fut porté dans les années 1990 par le Tribunal suprême à la pratique de l'administration expropriante qui consistait à considérer ces terrains comme des terrains « non urbanisables » (donc à valeur plus basse). Le Tribunal suprême a jugé que ces terrains devaient être considérés comme « urbanisables » lorsque la nouvelle infrastructure était construite sur des terrains ainsi classés par les plans locaux d'urbanisme. Les dérives dues à une interprétation littérale de ce critère ont été corrigées par le Tribunal suprême afin que l'application du caractère urbanisable soit limitée aux cas où la nouvelle infrastructure est « destinée au service de l'agglomération urbaine dans son ensemble ». Ce critère, qui ne manque pas d'ambiguïté, oblige en pratique à une approche casuistique du problème. Pour plus de détails, on peut consulter, parmi les plus récentes, les **sentences 5659/2008, du 4 novembre 2008, 5205/2008, du 6 octobre 2008, et 4634/2008, du 12 septembre 2008**.

6. Dans le domaine de l'urbanisme et de la protection de l'environnement, la responsabilité de l'administration du fait des dommages causés aux citoyens par le fonctionnement (normal ou anormal) des services publics joue un rôle très important. Seul un cas remarquable est ici évoqué : la **sentence 2865/2007, du 18 avril 2007**. Le Tribunal suprême a reconnu aux propriétaires de terrains situés dans les alentours d'un parc national le droit

d'être indemnisés pour les dommages causés dans leurs plantations par les oiseaux qui, n'ayant pas trouvé de nourriture suffisante à l'intérieur du parc national (à cause d'une extrême sécheresse), l'ont cherchée dans le voisinage. La sentence déclare l'administration régionale responsable du fait du fonctionnement anormal des services publics, considérant qu'elle était obligée de veiller à l'alimentation des espèces animales habitant un espace protégé.

■ Doctrine

Comme on pouvait l'imaginer, la loi 8/2007 et le décret législatif 2/2008 ont suscité de nombreux commentaires, généralement cosignés. Parmi ceux-ci, on peut mentionner :

- J.M. DÍAZ LEMA, *Nuevo Derecho del suelo*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 388.
- F.J ENÉRIZ et J.L. BELTRÁN (directeurs), *Comentarios a la Ley de Suelo*, Editorial Thomson Aranzadi, Pampelune, 2008, p. 620.
- T.R. FERNANDEZ et alii, *El nuevo régimen jurídico del suelo*, Iustel, Madrid, 2008, p. 242.
- G. GARCÍA ALVAREZ et alii, El nuevo régimen del suelo, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2007, p. 432.
- L. PAREJO ALFONSO et G. R. FERNANDEZ FERNANDEZ, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo*, Iustel, Madrid, 2008, p. 574.
- E. SANCHEZ GOYANES et alii, *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. La Ley. El Consultor*, Madrid, 2007, p. 964.

Dans la période ici considérée, ont été publiés d'autres ouvrages collectifs qui donnent une vision d'ensemble du droit de l'urbanisme espagnol :

- *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, trois volumes, Editorial Reus, Madrid, 2008.
- *Estudios jurídicos de derecho urbanístico y medioambiental. Libro homenaje al profesor Joaquín Peñarrubia Iza*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2007, p. 902.
- L. MARTIN REBOLLO y R. BUSTILLO BOLADO (directeurs): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Thomson Aranzadi, Pampelune, 2007, p. 1384.

