

Le droit de la planification urbaine et de la construction en République tchèque

LUCIE DOSKOILOVA-DOLEZEL

Doctorante-chercheur du laboratoire CRETEIL,
Institut d'urbanisme de Paris, université de Paris XII

JIRI PLOS

Juriste, Directeur de l'office et secrétaire de la Chambre tchèque des architectes (CKA), enseignant à l'université technique (CVUT) à Prague et à l'École d'architecture de Liberec

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION
 2. L'HISTOIRE DU DROIT DE LA CONSTRUCTION EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
 3. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA PLANIFICATION URBAINE ET DU DROIT DE LA CONSTRUCTION
 4. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DANS LA PLANIFICATION URBAINE ET DANS LA CONSTRUCTION
 5. LES DOCUMENTS D'URBANISME
 6. LES AUTORISATIONS EN URBANISME ET DANS LA CONSTRUCTION
 7. LES ACTIONS FONCIÈRES ET LES OPÉRATIONS D'URBANISME
 8. LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME
 9. LES PERSPECTIVES DE L'ÉVOLUTION DU DROIT DE LA CONSTRUCTION
- BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

1. Introduction

Le mot *urbanisme* est un concept absent dans la législation tchèque portant sur la planification urbaine et la construction. Dans la langue courante, le mot « urbanisme » désigne l'activité exercée par les architectes qui s'intéresse à la composition des espaces urbains.

La notion utilisée dans la langue tchèque pour un domaine comparable à l'urbanisme en France, notamment l'urbanisme réglementaire, s'appelle la planification territoriale (*uzemni planovani*)⁽¹⁾.

La comparaison du droit de l'urbanisme français et du droit de la construction tchèque n'est pas facile, non seulement du point de vue

⁽¹⁾ Dans le texte, le mot *territorial* a été traduit, pour une meilleure compréhension, par le mot *urbain*. Le mot *planification* a gardé dans la traduction son sens propre.

linguistique, mais aussi du point de vue de la tradition juridique qui est différente dans les deux pays. D'emblée, il existe une différence profonde entre les deux droits. La législation française de l'urbanisme possède une forme codifiée dont le contenu est assez large. La loi de la construction tchèque, dont la réglementation de la planification urbaine fait partie, est une loi à part, qui va souvent de concert avec les lois, règlements et arrêtés d'application les plus importants.

Le code de l'urbanisme français, qui compte des centaines de pages, est alors à comparer avec une loi qui n'en comporte qu'une vingtaine.

Il est difficile de définir clairement le caractère actuel de la législation de la planification urbaine et de la construction tchèque. Comme le montrera le chapitre suivant qui porte sur l'évolution historique du droit de la construction tchèque, les origines du droit remontent au temps de la monarchie autrichienne, mais sa structure a été mise en place dans la période de la planification centralisée socialiste. Après 1989, la loi a intégré des dispositions pour harmoniser cette planification avec les conditions de l'économie de marché, de la société démocratique, de la protection de l'environnement et de l'unification européenne.

La réforme de la loi actuelle, construite sur la base de la loi de 1976, conduira à l'adoption d'une nouvelle loi qui est actuellement en phase de projet. Le projet de loi fait apparaître que le contenu de la partie portant sur la planification urbaine restera bref et limité à la description des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme et des autorisations en urbanisme et dans la construction. Par ailleurs, la loi laissera une plus large part aux rapports conventionnels entre les acteurs du développement urbain et de la construction.

2. L'histoire du droit de la construction en République tchèque

■ L'évolution historique

La première réglementation concernant la construction et l'organisation des villes sur le territoire tchèque remonte à la fin du XIII^e siècle. Une évolution réelle de la réglementation urbaine a commencé à la fin du XVIII^e siècle avec l'apparition des premières institutions administratives comme les offices régionaux de la construction. À cette époque, l'administration avait engagé des travaux sur le *Josefinsky cadastre* dont le but était d'enregistrer et de cartographier l'ensemble du foncier et le sol dans la monarchie autrichienne⁽²⁾.

⁽²⁾ Marecek, Voboril, L'histoire brève du droit de la construction tchèque, *Le Bulletin du droit de la construction* 2-3/2001, p. 106-112.

Pour les grandes villes et aussi pour les communes rurales en Bohême, Moravie et Silésie, cinq codes (règlements) de la construction ont été publiés. Ces codes imposaient aux villes d'établir des plans de localisation et les bases de l'ordonnancement urbain. Un code unique pour tous les pays de la couronne tchèque a été publié en 1889, qui restera en vigueur jusqu'en 1949. Cette législation a créé la base du droit public de la construction, entre autres les premiers outils, les règles de l'autorisation des constructions, les pénalités pour le non-respect des règles, etc. Les lois définissaient les prescriptions techniques pour les constructions. Les premiers codes de la construction possédaient un caractère « policier » et servaient principalement à la promotion de l'intérêt public, au détriment des droits des particuliers.

La naissance de la République tchécoslovaque en 1918, qui a rattaché à son territoire historique la Slovaquie et la Ruthénie, a montré le besoin de centraliser le gouvernement du pays et de développer les rapports économiques existant avant la Première Guerre mondiale. Cette approche circonspecte tenait à une faible activité législative, également dans le domaine de la construction. Néanmoins, en 1918 déjà, le Parlement tchèque avait voté une loi de réforme foncière qui impliquait la saisie et le partage des grandes propriétés foncières. Les premières lois tchécoslovaques dans le domaine de la construction ont porté sur l'aménagement de la grande ville de Prague qui devait devenir la capitale du nouveau pays. Une commission de la planification nationale a alors été instituée pour gérer son développement. Le travail de cette commission consistait à élaborer des plans d'aménagement et d'alignement.

Au cours de la Première République tchécoslovaque (1918-1939), peu de lois de la construction d'origine autrichienne ont été modifiées⁽³⁾. Jusqu'au début des années trente régnait sur le territoire une forte activité de construction, que les lois édictées à cette époque devaient soutenir en assurant la disponibilité du foncier. D'autres règlements concernaient le logement, l'environnement, la construction dans les zones inondables, les constructions liées à la défense nationale, les aéroports, etc. La première République tchécoslovaque a disparu avec la création du protectorat de Bohême-Moravie en 1939 et de l'État slovaque allié au Reich.

La première réforme du code de la construction a été réalisée sous le protectorat en 1942. Les règlements et normes publiés dans les années quarante s'intéressaient à la planification urbaine à grande échelle, aux constructions publiques y compris les cinémas, salles de sport, piscines, etc. La notion de servitude publique a été alors introduite dans la législation de la construction.

³ Borovicka B., L'étude sur l'évolution historique de la législation tchèque après 1918, *Le Bulletin du droit de la construction* 4/2002, p. 41-53.

■ La période 1948-1989

L'année 1948 a été marquée par l'arrivée au pouvoir du régime communiste et par le début des nationalisations. Dans la période d'instabilité politique en 1949, une loi sur la planification urbaine et sur l'aménagement urbain a été votée. Son contenu s'inspirait des travaux des architectes et des urbanistes progressistes qui gardaient des contacts avec leurs collègues étrangers. La loi a précisé la notion de planification urbaine et elle en a défini quelques outils et mécanismes, qui sont valables encore aujourd'hui. La nouvelle conception de la planification urbaine s'appuyait sur la planification centralisée maîtrisée à une grande échelle territoriale. Cette idée convenait bien au régime communiste qui menait depuis la moitié des années cinquante une politique de développement de l'industrie lourde dont des centres ont été localisés en Slovaquie et dans la région d'Ostrava. Sous la notion de « *rajonové planovani* »⁽⁴⁾, l'État réalisait une sorte d'aménagement territorial.

Les années cinquante ont introduit une séparation temporelle (1950-1976) entre la législation de la planification urbaine et les prescriptions techniques des constructions. Ainsi, le droit de la construction a connu une différence de traitement dans les conditions d'autorisation des constructions des personnes privées et des institutions socialistes. Parmi les lois relatives à l'urbanisme et publiées dans les années cinquante et soixante ont figuré les lois sur la défense de la nature, du patrimoine et du sol. Une nouvelle *loi de la construction* (n° 50/1976 Sb.) a été publiée en 1976. Malgré la date de sa publication, en pleine période de « normalisation », cette loi se caractérise par sa modernité et, après avoir subi de nombreuses modifications, elle est toujours valable à ce jour.

■ La période 1989-2003

L'année 1989 marque le retour vers les racines et les objectifs de la planification urbaine et de la construction, et aussi vers des expériences étrangères et les nouvelles conditions d'urbanisme dans la société de l'information. Avant le début des travaux sur une nouvelle loi de la construction qui ont commencé en 1999, deux modifications importantes de la loi n° 50/1976 Sb. ont été introduites.

La loi n° 262/1992 Sb est venue renforcer le rôle de la planification urbaine qui était en but à un certain mépris de la part de la société qui reje-

⁽⁴⁾ L'office de cette planification régionale est devenu une des institutions les plus puissantes de l'État. L'office a été chargé de gérer la planification économique et les investissements de l'État. Il possédait des services déconcentrés dans les régions et il était rattaché au Comité central du parti communiste tchécoslovaque. Les services déconcentrés produisaient les indicateurs économiques et techniques qui devaient être respectés par les bureaux de la planification urbaine.

tait le mot de *planification* en général. Le rôle de la planification a donc été clarifié, le contenu des documents d'urbanisme a été simplifié et il est devenu légal d'imposer la partie opposable des documents d'urbanisme par arrêté municipal. La loi a ainsi renforcé la protection des droits des propriétaires, en rendant obligatoire la désignation des constructions d'intérêt public, pour lesquelles une expropriation est possible, dans les plans d'urbanisme. Les droits des riverains dans les procédures d'autorisation ont été renforcés et l'accord des propriétaires des terrains est devenu obligatoire, en cas de demande d'une autorisation de planification. Les normes concernant les matériaux pour les constructions ont été révisées selon les directives européennes.

Une autre loi a été votée pour modifier les conditions d'exécution des métiers dans le domaine de la planification urbaine, de la conception et de la réalisation des constructions. Désormais, seules les personnes autorisées peuvent exercer les métiers d'architecte, d'ingénieur et de technicien de la construction. Par la suite, cette loi a été profondément modifiée dans l'optique de l'adhésion proche de la République tchèque à l'Union européenne, en mars 2004.

Malgré les avantages issus de la modification de la loi de la construction en 1992, la vie pratique révélait constamment l'insuffisance de ces changements, car la loi est née dans un système économique, juridique et politique totalement différent. Une autre réforme de la loi de la construction a donc été effectuée en 1998. Comme la réforme précédente, cette modification a touché surtout la première partie de la loi de la construction, la planification urbaine.

La loi de 1998 a réorganisé les compétences dans les processus de planification urbaine, y compris les rapports entre les organes chargés d'arrêter les documents d'urbanisme, les auteurs des plans, les propriétaires, le public et les organes administratifs concernés. La loi a déterminé le contenu précis des documents d'urbanisme et fixé des délais d'élaboration et d'approbation des documents. Pour la première fois, la législation a décidé que l'absence de réponse des organes concernés par les enquêtes vaut acceptation. La loi a donné à toutes les communes la possibilité (mais non pas l'obligation) d'élaborer des plans d'urbanisme et elle a réformé la hiérarchie des documents d'urbanisme. Un règlement ministériel a été publié pour préciser le contenu et les procédures d'élaboration des documents.

L'autre catégorie de modifications de la loi de 1998 s'est intéressée à la qualité des matériaux de construction, ainsi qu'à la certification. Désormais, une construction doit répondre aux conditions de durabilité, d'économie financière, d'épargne énergétique et elle doit permettre l'accès aux personnes handicapées. Les procédures d'autorisation des construc-

tions ont été simplifiées et le nombre des constructions ne nécessitant pas le permis de construire a été élargi.

Les plus grandes réformes en relation avec la planification urbaine et la construction dans les années quatre-vingt-dix ont été liées aux réformes de l'administration publique. Des lois successives ont eu pour but de renforcer la décentralisation – dans un premier temps vers les communes, plus tard vers les régions – et de renouveler la société civile, représentée par les associations engagées dans les affaires publiques.

La législation urbaine n'a pas réussi à résoudre les problèmes de la complexité et de l'opacité du droit de la construction qui prend en compte l'existence des nombreux règlements et des normes législatives et sous-législatives sectorielles. Ceci conduit à ce que la loi de la construction n'est pas en mesure de jouer un rôle coordinateur, ni dans les processus de la planification, ni dans les procédures décisionnelles.

■ *Le cas de la Slovaquie*

À partir de 1992, qui est la date de la partition de la Tchécoslovaquie et de la création de deux républiques, la législation slovaque suit sa propre évolution. La loi de la construction n° 50/1976 reste toujours la base de la législation slovaque, mais elle a été significativement modifiée en 2002⁽⁵⁾. Dans la partie traitant de la planification urbaine, le texte de la loi de la construction slovaque a atteint un niveau d'évolution plus avancé que la loi actuelle tchèque.

La loi de la construction en Slovaquie contient plusieurs notions nouvelles ou modifiées (l'organisation spatiale, l'équilibre écologique et le développement durable) et elle souligne fortement l'importance de la préservation du paysage et de l'environnement. La loi a introduit un nouvel outil de planification urbaine au niveau national, le *projet national de développement territorial*. Ce plan organise la hiérarchie et la trame urbaine, les axes et les pôles de développement urbain et les limitations du développement. Les prescriptions concernant l'établissement des documents d'urbanisme sont devenues plus détaillées qu'en République tchèque. Les plans d'urbanisme sont désormais une obligation pour les communes de plus de 2000 habitants. Les parties opposables des documents d'urbanisme s'imposent aux autres plans et projets de développement sectoriels.

L'organe central de la planification urbaine en Slovaquie est le ministère de l'environnement.

⁽⁵⁾ Markvart J., La planification urbaine tchèque et slovaque neuf ans après, revue *L'urbanisme et le développement territorial* 5/2001, p. 2-5.

3. Les fondements juridiques de la planification urbaine et du droit de la construction

■ *Le cadre constitutionnel*

La planification urbaine a, depuis 1989, repris son rôle d'origine et elle est redevenue l'outil légal de l'organisation et de l'aménagement des espaces urbains et naturels. Cette définition est soutenue par plusieurs piliers dans l'ordre constitutionnel tchèque. Un premier pilier concerne les droits de la propriété et de la libre activité des personnes. Le deuxième pilier impose que les conditions de vie des habitants soient améliorées par la prise en compte des droits sur la protection de la santé humaine, de l'environnement naturel et du patrimoine culturel.

La loi de la construction régit toutes les activités liées à la planification urbaine et aux autorisations des aménagements et des constructions. Elle définit les droits et impose des obligations aux acteurs de la planification urbaine et de la construction.

Le cadre général qui régit l'imposition des obligations se trouve inscrit dans l'article n° 4 de la Charte des libertés générales selon laquelle : « les obligations peuvent être imposées seulement sur la base de la loi et seulement dans ses limites et seulement en respectant les droits fondamentaux et les libertés générales... En cas d'utilisation de la limitation des droits fondamentaux et des libertés, la raison et le fondement de cette limitation doivent être recherchés. Ces limitations ne peuvent être utilisées que pour les buts pour lesquels elles étaient destinées ».

La planification urbaine répond au deuxième pilier de l'intérêt public concernant la défense de la vie et de la santé humaine, la préservation de l'environnement et, dans ce cadre aussi, l'aménagement et la mise en valeur des territoires naturels et la préservation du patrimoine culturel. Ces objectifs se trouvent inscrits dans l'article n° 7 de la Constitution tchèque et dans les articles n°s 6, 31, 34 et 35 de la charte : « L'État veille à l'utilisation des ressources naturelles et à la préservation du patrimoine naturel. Chaque personne a le droit à la vie... à la défense de la santé... Le droit d'accès au patrimoine culturel est assuré dans les conditions définies par la loi... Chaque personne a droit à un environnement sain... Chaque personne a droit aux informations concernant l'état de l'environnement et des ressources naturelles... Dans l'exercice de ses activités, aucune personne ne peut ni porter atteinte, ni détruire l'environnement, les ressources naturelles, la richesse naturelle des espèces et le patrimoine culturel au-dessous des limites définies par la loi ».

Si les droits décrits plus haut doivent être respectés, la planification doit devenir un dialogue entre tous les acteurs qui habitent, travaillent ou admi-

nistrent le territoire concerné. Ce dialogue implique les habitants et leurs associations, la représentation politique de la collectivité, l'auteur du document d'urbanisme et l'organe chargé de la planification urbaine.

■ **La loi de la construction et son « milieu juridique »**

L'axe principal du système législatif de la planification urbaine est représenté traditionnellement par la loi de la construction. L'importance du droit de la construction peut être mesurée par le fait que 60 % des décisions accordées par des organes d'administration publique en République tchèque sont liées ou relatives à la loi de la construction.

La norme de base pour la planification urbaine est la loi n° 50/1976 Sb, appelée simplement *loi de la construction*. La loi porte, dans sa première partie, sur la planification urbaine et, dans sa deuxième partie, sur la construction.

Le recueil du droit de la construction intègre, à côté de la loi de la construction, certains règlements et arrêtés d'application. Du point de vue de la planification urbaine, il s'agit du règlement n° 135/2001 portant sur les documents supports et les documents d'urbanisme. En deuxième rang, le recueil comporte les arrêtés portant sur les prescriptions techniques des constructions, les aspects techniques des constructions utilisées par les personnes handicapées et une directive gouvernementale concernant les matériaux de construction.

Bien que la loi de la construction soit la base de la législation de la planification urbaine, un grand nombre de règlements et de normes sectorielles de valeur juridique différente vient s'y ajouter pour créer ce qu'on appelle le « milieu juridique » du droit de la construction. Parmi les lois relatives à la protection de la nature et aux espaces naturels qui s'appliquent aux processus de la planification urbaine figurent :

- l'environnement et l'évaluation des impacts des constructions et des projets sur l'environnement,
- la préservation de l'environnement et des espaces naturels,
- la protection de l'air,
- les eaux et la gestion des eaux,
- les espaces boisés et leur gestion,
- la défense du foncier agricole,
- la richesse en minéraux et l'exercice des activités minières et géologiques,
- le foncier et les actions foncières.

Un rôle important dans les procédures de planification a été accordé à la participation des associations de citoyens qui ont désormais accès à la concertation. Elles participent aux processus d'élaboration et d'approba-

tion des documents d'urbanisme et aux procédures relatives à la délivrance des autorisations et des permis de construire. Les domaines de la participation des associations sont toutefois limités à la protection des espaces naturels, des eaux et aux impacts sur l'environnement.

D'autres règlements et normes élargissent le milieu juridique du droit de la construction. Ils portent sur les domaines suivants :

- la protection de la santé publique et la défense contre le bruit, les vibrations et autres résultats de l'activité humaine ayant des impacts négatifs sur la nature et les espaces urbanisés ;

- la protection du patrimoine historique et culturel ;

- le cadastre, sa gestion, la géographie et la cartographie ;

- les infrastructures (voirie, équipements techniques et collectifs) ;

- l'administration publique de l'information et les systèmes d'information, etc.

Les règles régissant les procédures administratives font partie du droit administratif, sauf exception, pour les activités de planification.

La situation dans laquelle agit la loi de la construction est particulièrement difficile. L'existence de plusieurs normes juridiques sectorielles, qui se chevauchent et s'appliquent souvent pour aboutir à des résultats identiques ou proches, présente le frein le plus important pour le développement urbain et la construction en République tchèque.

■ **La valeur juridique des plans d'urbanisme**

La loi n° 50/1976, plus particulièrement sa première partie portant sur la planification, peut être considérée comme la colonne vertébrale du droit public dans l'élaboration et l'approbation des documents d'urbanisme.

Les plans d'urbanisme de la commune et de la région et le plan régulateur représentent les documents de valeur juridique fondamentale. Il s'agit de documents d'ordre politique, qui servent à la gestion du développement du territoire concerné. Néanmoins, l'activité la plus importante de la planification urbaine réside dans sa partie procédurale qui s'appelle « procédure urbaine » (*uzemni rizeni*). Cette activité vient achever le processus de planification et elle présente une liaison réciproque vers la planification elle-même.

L'application des documents d'urbanisme dans la législation tchèque implique plusieurs conséquences. Par exemple, les documents d'urbanisme approuvés peuvent limiter le droit des propriétaires d'utiliser leurs biens, ce qui, par contre, oblige au versement d'une compensation.

4. La répartition des compétences dans la planification urbaine et dans la construction

La répartition des compétences dans le domaine de la planification urbaine entre les organes étatiques et les communes en République tchèque n'est pas une affaire simple⁽⁶⁾. La loi de la construction, dans son contenu, donne peu de précisions sur la répartition des compétences. Dans la partie consacrée à la planification urbaine, la loi définit les organes ayant les compétences dans l'élaboration des plans d'urbanisme. On compte parmi les organes de la planification urbaine: les communes, les régions, le ministère du développement régional en tant qu'organe central de la planification urbaine et le ministère de la défense pour la planification des secteurs militaires.

La législation actuelle concernant la répartition des compétences est marquée par ses origines dans l'administration centralisée. Jusqu'en 1990, le pouvoir de l'État a été exercé par les comités nationaux, localisés dans les communes ou dans les villes. Les premières réformes de l'administration publique, après 1989, ont posé les principes de la double administration publique au niveau local. Désormais, les organes communaux sont en charge des responsabilités de l'État et des responsabilités propres de la commune. Les collectivités de l'échelon administratif supérieur aux communes – les départements (*okresy*) – fonctionnaient comme les organes de l'administration étatique, jusqu'à leur suppression en 2002.

Une deuxième réforme de l'administration publique, votée en 2000, a été à l'origine de la nouvelle mise en place de quatorze régions. Les administrations régionales ont commencé leurs activités en 2001. Les départements ont été supprimés. Les activités exercées précédemment par les départements ont été réparties entre les administrations régionales et les communes, possédant des compétences élargies et appelées « grandes communes ». Les organes communaux et régionaux continuent d'exercer les doubles responsabilités: les responsabilités propres et les responsabilités transférées de l'État. L'exercice des compétences transférées est réalisé au nom de l'État, et selon son autorisation. En effet, les compétences de l'État peuvent être transférées aux collectivités locales sur la seule base d'une loi, comme le précise l'article n° 5 de la Constitution. La ville de Prague peut transférer les compétences de l'administration centrale à ses arrondissements du fait de son statut spécifique.

La législation tchèque considère la planification urbaine comme une compétence relevant de l'autorité de l'État. C'est dans ce cadre que la

⁽⁶⁾ Prucha P., L'administration de l'État et l'administration libre des collectivités locales dans le domaine de la planification urbaine. L'état actuel et les perspectives d'évolution, *Le Bulletin du droit de la construction* 2/2000, ABF, Prague, p. 51-65.

planification urbaine, plus précisément l'élaboration des plans d'urbanisme, est classée parmi les responsabilités transférées aux communes et aux régions. Cette classification soumet toutefois les activités de la planification urbaine aux règles de l'administration centrale.

Par contre, l'approbation des documents d'urbanisme relève des compétences propres des communes et des régions. Puisque les documents d'urbanisme contiennent des prescriptions opposables aux tiers et aussi des prescriptions non opposables, la partie du document opposable est arrêtée sous la forme d'arrêté municipal ou de la région, en compétence propre.

Les communes, en tant qu'organes de la planification urbaine reconnus par la loi, sont autorisées à élaborer les plans d'urbanisme communaux, les plans régulateurs et les documents supports. La commune peut demander l'élaboration des documents d'urbanisme par une « grande commune ». Les régions sont les organes d'échelon supérieur par rapport aux communes et aux grandes villes telles Brno, Ostrava, et Plzen. Les régions possèdent des compétences pour l'élaboration des plans d'aménagement territoriaux et des documents supports.

Le ministère du développement régional (MMR), plus précisément sa direction de la planification urbaine, représente l'organe central de la planification urbaine. La direction de la planification a fait partie, depuis 1989, de plusieurs ministères : de l'environnement, de l'industrie et du développement régional, depuis sa création en 1996. Le ministère est chargé d'élaborer des plans d'aménagement territorial qui recouvrent plusieurs régions où l'approbation doit être arrêtée par le gouvernement.

L'élaboration des plans d'urbanisme n'est pas obligatoire, ni pour les communes ni pour les régions et elle ne peut pas être décidée par les organes de la planification de niveau supérieur. L'élaboration des plans d'urbanisme doit respecter les décisions prises par les organes supérieurs. Ces rapports de superposition ne s'appliquent pas dans le cas de l'exercice des responsabilités propres des collectivités locales. Les organes de la planification urbaine sont obligés d'observer l'évolution des conditions d'urbanisme et de modifier les documents d'urbanisme concernés. Lorsqu'il existe, le plan d'urbanisme communal doit obligatoirement être modifié en cas d'élaboration ultérieure du plan d'aménagement territorial. Un autre dispositif est valable pour la modification des plans d'urbanisme provoquée par les inondations. Dans ce cas, la modification des plans peut être imposée. Si la commune ne respecte pas l'instruction, la validité des documents d'urbanisme peut être remise en cause.

Les autorisations de construction résultant des processus de décision relèvent des compétences des organes bénéficiaires des responsabilités transférées. Les autorisations sont délivrées par les services de la construction. Ceux-ci sont installés dans les mairies des « grandes communes »,

dans les administrations régionales, à la mairie des grandes villes et certains arrondissements de la ville de Prague.

À côté des services généraux de la construction, il existe des services de la construction des ministères ou des services spécialisés de la construction.

Une grande partie des compétences appartient aux organes de l'administration centrale. Il s'agit des organes « concernés » par les activités de l'urbanisme et de la construction qui défendent des intérêts spécifiques, par exemple la préservation de l'environnement, l'incendie, la distribution de l'eau, du gaz, les télécommunications, etc. Ces organes, appelés « organes administratifs concernés », sont gérés par des lois et des règlements propres et leur accord est obligatoire pour l'approbation des plans d'urbanisme et pour la délivrance des autorisations.

5. Les documents d'urbanisme

La loi de la construction ne définit pas elle-même le rôle des documents d'urbanisme. Ce rôle peut être déduit de cas d'application des documents d'urbanisme dans la vie pratique. Les documents d'urbanisme sont considérés comme des directives destinées à orienter les décisions prises par les services publics en matière d'utilisation des sols. Les décisions des organes publics, plus particulièrement des services de la construction, doivent respecter leur contenu. Le contenu des documents d'urbanisme ne peut pas imposer aux personnes privées de réaliser certains aménagements du sol. Ainsi, le contenu des plans d'urbanisme n'assure pas et ne remplace pas l'attribution des autorisations d'urbanisme et de la construction.

L'élaboration des plans d'urbanisme n'est pas une obligation, mais elle dépend des besoins concrets de développement d'un territoire. Les documents d'urbanisme approuvés peuvent être remplacés par les documents supports, dans certaines conditions. En cas d'absence de ce deuxième niveau de documents, c'est le service de la construction qui prend seul les décisions.

La hiérarchie des documents d'urbanisme a été déterminée par les lois modifiant la loi de la construction en 1992 et surtout en 1998. La législation précédente s'appuyait sur un système de zonage rigoureux et le contenu des documents d'urbanisme n'était pas strict. En fait, un certain niveau des documents pouvait contenir les informations appartenant au contenu des documents de l'autre niveau. La grande réforme de 1998 a clarifié ces incohérences et elle a réduit le nombre de catégories des documents de neuf à trois. Malheureusement, dans les faits, on trouve toujours des exemples de dépassements du contenu des documents. Cette situation s'explique car il existe des documents d'urbanisme approuvés entre les années 1976 et 1990 et qui ont été simplement modifiés.

Le contenu des documents d'urbanisme est réglé par la loi de la construction, complétée par un règlement d'application du ministère n° 135/2001 Sb. sur les documents d'urbanisme et les documents supports. La loi détermine les activités qui font l'objet de la planification urbaine. Le contenu des documents d'urbanisme est déduit de cette liste des activités et il ne peut pas être élargi au-delà⁽⁷⁾. Ceci explique que la planification urbaine en République tchèque ne s'intéresse pas à la politique, ni aux actions foncières, elle n'est pas supérieure aux politiques sectorielles du développement territorial et n'a pas un caractère stratégique. Par contre, concernant les procédures d'élaboration et d'approbation des plans d'urbanisme, une grande attention est portée à l'évaluation des impacts sur l'environnement.

À côté des documents d'urbanisme courants ayant un caractère opposable aux tiers, la loi de la construction définit les documents appelés « supports ». Les documents supports peuvent être caractérisés comme les systèmes d'information constitués et constamment développés pour répondre aux objectifs de la planification urbaine, plus précisément pour observer l'état et les conditions d'utilisation des sols. En cas d'absence des documents d'urbanisme approuvés, les documents supports sont utilisés par les services de la construction dans les procédures de décision.

■ **Les plans d'aménagement du territoire (*uzemni plany velkych uzemnich celku, UP-VUC*)**

À l'heure actuelle, il n'existe pas en République tchèque, contrairement à la situation en Slovaquie, de document d'urbanisme au niveau national. Les plans couvrant le territoire de plusieurs communes ou des départements sont les plans d'aménagement du territoire. Depuis la mise en place des nouvelles entités administratives que sont les régions, ces plans sont élaborés sous la responsabilité de celles-ci. Le plan désigne des zones principales de développement, des axes majeurs des transports et des infrastructures, des zones de stabilité écologique, des zones d'intérêt spécial et d'autres limitations et servitudes régissant l'utilisation du territoire supra-communal. Le plan d'aménagement du territoire sert de base à l'élaboration des documents d'urbanisme suivants. La délimitation des axes de transport dans les plans d'aménagement permet de prendre des décisions sur la réalisation des constructions d'intérêt général, dont les infrastructures routières et les équipements d'importance supracommunale, sans qu'il existe de plans d'urbanisme communaux approuvés.

⁽⁷⁾ Tunka M., Le contenu des documents d'urbanisme, *Le Bulletin du droit de la construction* 4/2002, ABF, Prague, p. 9-25.

La qualité des plans d'aménagement du territoire est très inégale. Certains plans se sont limités à fixer les périmètres des secteurs naturels sauvegardés, d'autres sont devenus une quasi-copie des plans communaux. Actuellement, certaines régions nouvelles, par exemple la région de Pardubice, tentent d'élaborer les plans d'aménagement du territoire recouvrant l'ensemble du territoire régional. La planification au niveau régional rencontre parfois l'opposition de la part des communes, qui la considèrent comme une ingérence dans leurs compétences. Progressivement, les communes commencent à apprécier l'importance de la planification supra-communale, surtout quand il s'agit de la réalisation des infrastructures routières importantes. Dans les dernières années, une planification transfrontalière s'est développée avec succès dans certaines régions.

Le plan d'aménagement du territoire est approuvé par le conseil régional en compétence propre, après un avis favorable du ministère du développement régional qui en assure la tutelle.

■ **Les plans d'urbanisme communaux (*uzemni plany obci, UP*)**

Le plan d'urbanisme communal ressemble par de nombreux aspects au plan local d'urbanisme (PLU) français⁽⁸⁾. La partie opposable du plan d'urbanisme est obligatoire pour les services de la construction qui délivrent les autorisations de planification et les permis de construire.

Le plan fixe le projet d'aménagement de la commune et les conditions d'autorisation d'occupation des sols : acceptation sous conditions ou refus. Le plan définit la régularisation des constructions, désigne des terrains à urbaniser et les limites du territoire communal bâti. Ensuite, le plan impose les servitudes d'utilité publique, y compris les zones d'inondation avérées, les zones de stabilité écologique, les emplacements réservés pour les constructions d'utilité publique et des zones de restructuration urbaine. La délimitation des zones à urbaniser est un des rares moyens d'intervention foncière des communes. Le plan d'urbanisme est évalué selon ses impacts sur l'environnement et sur les espaces agricoles et forestiers.

Les plans sont élaborés à l'échelle du 1/10 000^e ou plus petite. Ils peuvent couvrir le territoire d'une seule commune ou de plusieurs communes, avec leur accord. L'élaboration du plan comporte deux ou plusieurs étapes. Le plan d'urbanisme est approuvé par le conseil municipal après un avis favorable de l'organe supérieur. Le plan doit être compatible avec le plan d'aménagement territorial. Les parties opposables du

⁽⁸⁾ Les plans comparables aux schémas directeurs, qui ont le caractère de plans d'urbanisme intercommunaux, ne trouvent pas d'équivalent en République tchèque. La gestion des villes tchèques est assez centralisée et les villes sont souvent dotées d'un plan d'occupation des sols unique pour tout ou partie de leur territoire. Les plans d'aménagement du territoire tchèques peuvent être plutôt comparés aux directives territoriales d'aménagement françaises.

plan d'urbanisme communal sont imposées par un arrêté municipal. L'arrêté doit contenir obligatoirement les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, ses limites et les emplacements réservés aux constructions d'utilité publique, pour lesquels l'expropriation sera possible. D'autres parties du plan d'urbanisme ont un caractère d'orientation et elles ne sont pas obligatoires pour l'élaboration des documents suivants et pour les décisions administratives.

L'autorité en charge de la planification urbaine doit veiller à actualiser le plan d'urbanisme et à procéder aux modifications nécessaires. En cas d'approbation d'un plan de valeur supérieure non compatible, les autorisations de planification ne peuvent pas être délivrées jusqu'à ce que les modifications du plan communal soient approuvées.

La plupart des communes urbaines en République tchèque dispose d'un plan d'urbanisme communal approuvé. La situation est différente dans les petites communes de moins de 2 000 habitants qui représentent 80 % des communes. L'élaboration et l'approbation du plan d'urbanisme de la ville de Prague actuel ont duré dix ans. Le plan précédent a été approuvé en 1986. Le plan pragois est élaboré à l'échelle 1/5 000^e et couvre le territoire de 49 000 hectares de la ville-commune, qui est en même temps la région de Prague.

■ **Les plans régulateurs (*regulacni plany*)**

Les plans régulateurs sont le type de plan le plus détaillé. Ils fixent les règles de la composition urbaine et architecturale dans une zone déterminée. Ils peuvent couvrir une partie ou la totalité du territoire communal. L'élaboration du plan d'aménagement n'est pas conditionnée par l'existence d'un plan d'urbanisme communal. Ce type de plans est principalement élaboré pour les zones de sauvegarde du patrimoine ou pour les zones de restructuration urbaine.

L'efficacité des plans d'aménagement de la zone est incertaine et fait l'objet de nombreuses discussions. Dans certains cas, le poids des détails dans les plans peut devenir un frein au développement urbain. Ce même dysfonctionnement peut rendre les plans d'urbanisme communaux trop complexes par excès de détails.

6. Les autorisations en urbanisme et dans la construction

Comme dans les pays occidentaux, le contenu des documents d'urbanisme ne remplace pas l'obligation du constructeur d'obtenir une autorisation d'urbanisme ou de la construction. Les autorisations en République tchèque sont de deux sortes : l'autorisation de planification et le permis de construire. Ces autorisations sont le résultat de deux procédures décisionnelles distinctes.

■ *L'autorisation de planification urbaine*

La première autorisation est relative à l'action d'aménagement urbain, prévue pour un terrain concerné. L'autorisation appartient au domaine de l'urbanisme car elle concerne surtout l'utilisation du terrain. La loi de la construction distingue cinq types d'autorisations de planification : sur l'emplacement de la construction, sur l'utilisation du terrain (les surfaces de stockage, travaux de terrassement etc.), sur la mise en place d'un périmètre de protection et de servitudes, le sursis à statuer, le groupement et le remembrement fonciers. L'autorisation de planification peut être comparée avec la « *planning permission* » anglaise. Ainsi, l'autorisation de planification n'a pas valeur de permis de construire.

La forme la plus courante de l'autorisation de planification concerne l'emplacement de la construction. La délivrance de l'autorisation est le résultat d'une procédure appelée « procédure urbaine » (*uzemni rizeni*). Le service de la construction, qui est l'organe responsable, approuve le projet déposé si celui-ci est compatible avec le contenu du document d'urbanisme applicable. Le projet est évalué selon ses impacts sur l'environnement et selon son degré de conformité aux normes sectorielles. En cas d'absence de plan d'urbanisme communal ou de plan régulateur, la décision du service de la construction peut s'appuyer sur les documents supports. En cas d'absence des documents ou en cas d'insuffisance de leur contenu, le service de la construction organise une enquête urbaine sur place. La loi définit les personnes participant à cette enquête.

La procédure urbaine peut être associée avec la procédure suivante de permis de construire, à condition qu'il s'agisse de la réalisation de constructions et aménagements simples, des infrastructures ou des réseaux. Les mêmes mesures peuvent être adoptées, par exemple, en cas d'existence d'un plan régulateur.

La procédure urbaine a un caractère intégré. Cela implique qu'il est possible de réunir dans une seule procédure plusieurs procédures de décision urbaine. La validité d'une autorisation de planification est de deux ans, sauf spécification contraire. Avant la fin de ce délai, le requérant doit

déposer une demande de permis de construire. Le contenu de l'autorisation de planification peut être modifié suite à un changement du plan d'urbanisme, par la décision du service de la construction ou à la demande du requérant, si les conditions de sa délivrance ont changé.

■ **Le permis de construire**

Selon la législation actuelle, toutes les constructions et leurs aménagements sont autorisés sous condition d'obtention d'un permis de construire ou par notification faite auprès des services de la construction. À la différence de la France, le permis de construire est le résultat de la procédure de décision en matière de construction. La décision se prononce sur l'acceptation de la construction. La notification est valable pour la réalisation des constructions et aménagements mineurs. Contrairement à l'autorisation de planification, le permis de construire ne s'intéresse pas aux relations entre l'immeuble et son environnement, mais à la technologie, à la réalisation et au fonctionnement de la construction elle-même.

Le projet déposé pour la demande de permis de construire doit respecter les dispositions de l'autorisation de planification et il doit contenir de nouveau les avis favorables des organes administratifs concernés. La validité du permis de construire est de deux ans.

La construction doit être réalisée conformément au projet approuvé et respecter les conditions mentionnées dans la décision du permis de construire. Dans des cas justifiés, le service de la construction peut autoriser une modification de la construction avant son achèvement. Les modifications mineures peuvent être réalisées après l'accord du service de la construction. Ces modifications seront approuvées au cours de la procédure finale qui est l'homologation de la construction. L'homologation de la construction (analogue au certificat français de conformité) donne droit à l'utilisation effective du bâtiment.

La délivrance de l'autorisation de planification, du permis de construire et l'homologation de la construction sont des décisions prises par les services de la construction en responsabilité transférée de l'État.

■ **Les décisions des organes administratifs concernés**

Des compétences significatives dans les procédures d'autorisation en urbanisme et dans la construction ont été attribuées aux organes administratifs concernés⁽⁹⁾. Les règles de la participation et de l'association de ces organes sont définies par la loi de la construction et par environ une ving-

⁽⁹⁾ Dolezal J., La coopération des organes administratifs dans les procédures du droit de la construction, *Le Bulletin du droit de la construction* 4/2000, p. 19-22.

taine de lois et normes sectorielles. Ces lois permettent aux organes concernés de défendre leurs intérêts spécifiques dans des procédures de la planification et des autorisations.

Bien que les décisions des organes concernés doivent jouer le rôle de support pour les décisions prises par les services de la construction, un avis négatif peut conduire à un refus de l'autorisation par le service de la construction. Ce dernier est compétent pour réexaminer les décisions des organes concernés sur leurs aspects formels et objectifs et d'en assurer la conformité, selon la loi de la construction (*cf.* par. 37, 62 et 136 de la loi de la construction).

L'obtention des avis conformes émis par les organes administratifs concernés est de la responsabilité du constructeur et cette activité est devenue un métier spécial appelé « ingéniering ». Dans certains cas, l'obtention de l'autorisation de planification nécessite de réunir jusqu'à trente décisions ou avis conformes. Le délai d'obtention d'un permis de construire pour un immeuble d'habitation à Prague est de deux ans en moyenne.

7. Les actions foncières et les opérations d'urbanisme

La loi de la construction ne contient pas de prescriptions concernant les actions foncières et les opérations d'urbanisme car les notions de politique foncière et d'urbanisme opérationnel sont étrangères à la législation de la construction. Les lois portant sur le foncier font partie d'autres lois. Le foncier destiné à recevoir des constructions n'est pas équipé dans le cadre des procédures d'urbanisme définies par la loi. L'aménagement s'effectue sur la base de la délivrance des autorisations de planification et des permis de construire qui réalisent le passage des terrains à urbaniser dans la catégorie des terrains constructibles. Le service de la construction, par la délivrance d'une autorisation de planification, assure qu'un terrain à bâtir devient constructible s'il est équipé en infrastructures et que le permis de construire peut être délivré.

Néanmoins, la politique foncière a joué un rôle important dans l'histoire. Dès le début de XIX^e siècle, la disponibilité du foncier pour le développement urbain et rural était l'occupation majeure des organes publics. La première réforme foncière a eu lieu au début de la République tchécoslovaque. Le foncier au-dessus de 200 hectares appartenant aux grands propriétaires a été partagé entre les petits exploitants. De nombreuses lois de la construction édictées alors tentaient de renforcer le pouvoir d'expropriation des terrains pour les constructions et les équipements publics. Quelques années avant la Deuxième Guerre mondiale, les pouvoirs publics ont entamé de grandes opérations de remembrement foncier.

En 1948, on avait décidé la deuxième réforme foncière qui devait achever les opérations de remembrement commencées avant la guerre, selon un plan de remembrement daté de 1940. Les propriétaires qui ont donné leur foncier dans le processus de remembrement ont en revanche obtenu un droit d'utilisation provisoire sur le foncier appartenant à d'autres propriétaires ou ils ont reçu une compensation financière. Dans les années 1950, cette méthode est devenue un outil de nationalisation du sol. La loi sur les copropriétés agricoles, publiée en 1955, a accordé le droit d'utilisation provisoire aux coopératives. La procédure de remembrement a été dénommée HTUP (aménagement foncier économique-technique).

Après 1948, et l'instauration d'un régime communiste, le foncier n'a pas été exproprié, mais les particuliers ont été privés de la jouissance de leur droit de propriété. Le droit d'utilisation (non provisoire) était accordé à d'autres personnes, coopératives ou entreprises, et ce droit d'utilisation est devenu plus important que le droit de propriété. La position des propriétaires entre eux n'avait pas la même valeur ; la propriété étatique était plus importante que la propriété coopérative et privée. Les droits de la propriété n'étaient pas enregistrés dans les livres cadastraux, car on y avait enregistré seulement les utilisateurs. Le foncier appartenant avant la guerre aux communes a aussi été nationalisé. L'État avait laissé le droit d'utilisation aux diverses organisations socialistes.

Les lois sur les restitutions ont été publiées entre les années 1991 et 1995. À l'heure actuelle, on peut considérer les restitutions comme achevées. Nombre de problèmes liés aux restitutions étaient dus à l'existence d'un droit de propriété distinct entre le foncier et les constructions.

■ *Les lois sur le foncier*

À côté de la loi de la construction qui s'intéresse à l'utilisation du foncier, d'autres actions foncières sont réglementées par la loi cadastrale, la loi sur le sol agricole et forestier et la loi sur les forêts.

La loi de la construction actuelle contient l'outil de groupement foncier qui figure parmi les cinq types d'autorisation de planification. Dans la législation tchèque, on peut trouver une loi propre aux opérations et aux institutions foncières (loi n° 284/1991 Sb), mais elle est utilisée exclusivement pour le foncier rural.

■ *L'expropriation*

Malgré l'absence de prescriptions foncières et opérationnelles dans la loi de la construction, l'expropriation fait néanmoins partie de cette loi. Suite à l'abus d'utilisation de la notion d'utilité publique à l'époque de la

nationalisation, l'instrument de l'expropriation est aujourd'hui limité à un minimum d'applications.

Les principes de l'expropriation sont inscrits dans la charte des libertés fondamentales. Selon l'article 11, l'expropriation est possible seulement : « pour l'intérêt public, sur la base d'une loi et avec une compensation ». Avec l'ajout du code civil : « si l'objectif ne peut pas être atteint autrement (l'expropriation est possible) : l'existence d'un texte est nécessaire, ainsi qu'un objectif précis et une compensation ».

La loi de la construction fixe une liste des objectifs pour lesquels l'expropriation en matière d'aménagement urbain est possible. Il s'agit : des constructions d'utilité publique, des périmètres de protection et d'hygiène, des périmètres de la restructuration urbaine, de la réalisation d'accès aux constructions et de la mise en place des observatoires de l'environnement. L'expropriation n'est pas possible pour la construction de logements, y compris sociaux, les zones industrielles, y compris dans les régions en difficulté, et pour les espaces verts publics.

La loi de la construction est souvent désignée comme la « norme d'expropriation générale ». L'outil de l'expropriation est aussi prévu dans des lois spéciales, par exemple la loi sur l'eau, la loi minière, routière, énergétique et d'autres. La loi de la construction fixe les conditions et les règles de la procédure d'expropriation. Le service de la construction conduit la procédure, il prend les décisions et fixe le montant de la compensation. L'expropriation doit être conforme aux objectifs de la planification urbaine, ce qui implique que les constructions et espaces d'utilité publique doivent être inscrits dans les documents d'urbanisme. Dans le cas contraire, l'objectif de l'expropriation est examiné au cours de la procédure d'expropriation.

La compensation pour l'expropriation est pécuniaire. Son montant est fixé par rapport au prix indiqué dans les cartes des prix fonciers approuvées par les communes. En cas d'absence de cette carte, l'évaluation est effectuée à partir des prix comparés.

La notion de droit de préemption est inconnue dans la loi de la construction tchèque. La création et la gestion des réserves foncières publiques sont de la responsabilité des communes ou d'autres institutions publiques. Ces institutions respectent des règles internes sur la gestion des biens publics, mais elles ne disposent pas d'outils spéciaux pour réaliser des acquisitions foncières.

■ *L'aménagement foncier*

La loi de la construction ne définit pas d'outils pour les opérations urbaines complexes. L'aménagement et l'équipement foncier sont assurés

au cas par cas, sans la mise en œuvre des procédures opérationnelles appliquées dans les zones d'aménagement approuvées. La construction d'un seul immeuble et l'aménagement d'une partie de la ville entière sont soumis à des règles identiques et leur réalisation est conditionnée par la délivrance d'une ou plusieurs autorisations de planification et des permis de construire.

L'aménagement et l'équipement foncier sont réalisés et financés au cas par cas et la loi de la construction ne s'intéresse pas à cette problématique. Les équipements publics peuvent être financés par la commune ou par un investisseur privé. Les infrastructures sont ensuite cédées gratuitement aux sociétés de distribution. Aucun projet de loi concernant la participation financière des acteurs de l'aménagement n'a été discuté au Parlement à ce jour. Les constructeurs doivent payer seulement les taxes administratives.

8. La sécurité juridique et le contentieux de l'urbanisme

La planification urbaine et le contentieux lié à la loi de la construction et aux lois sectorielles sont soumis à un mécanisme de contrôle juridique qui assure la protection effective des droits de la propriété et autres droits privés et publics.

Les activités de la planification urbaine sont soumises, du fait de l'existence de deux types d'administrations (la responsabilité propre des communes et la responsabilité transférée de l'État), à deux types de contrôle juridique. Premièrement, les documents d'urbanisme arrêtés en responsabilité propre des communes sont examinés par la Cour constitutionnelle? Deuxièmement, les arrêtés publiés en responsabilité transférée sont traités par des tribunaux généraux, dont le tribunal régional pour les actes publiés au niveau communal. La validité des actes non conformes, publiés en responsabilité transférée, peut être annulée.

Le contentieux lié à la loi de la construction procède de deux instances. Le tribunal de première instance est localisé dans les « grandes communes », la deuxième instance a son siège dans les régions. Le contentieux peut être rouvert trois ans après l'application de la décision. La réouverture d'un contentieux est possible aussi hors appel, mais le réexamen juridique peut porter seulement sur les aspects procéduraux de la décision. Par ailleurs, le code administratif tchèque qui détermine les conditions du réexamen date de 1967 et il attend sa prochaine modification.

Depuis 2003, les décisions administratives peuvent être réexaminées devant les tribunaux administratifs, dont l'instance supérieure est la Cour administrative. La procédure compte deux instances. Elle porte non seulement sur les aspects procéduraux de la décision, mais aussi sur le fond du

conflit. Cette nouveauté dans les affaires administratives tchèques a été introduite par la loi n° 150/2002 Sb.

La protection des droits publics est assurée par le régime inscrit dans les paragraphes n^{os} 126, 127 et 136 de la loi de la construction qui précisent que les avis des organes administratifs doivent être pris en concertation avec l'avis du service de la construction. Si l'accord n'est pas possible, la décision est prise par l'organe décisionnel commun supérieur.

La position des personnes associées aux procédures décisionnelles est moins stricte. Contrairement aux contentieux existant dans d'autres domaines où les participants emploient tous les moyens de contrôle juridique pour faire valoir leurs droits, le contentieux dans le domaine de la planification urbaine est assez récent. Les tribunaux ont peu d'expériences avec ce type de procédures. Généralement, on essaie d'influencer et d'intervenir dans le processus d'élaboration des documents d'urbanisme en amont, plutôt que d'attaquer le contenu des documents approuvés devant les tribunaux.

9. Les perspectives de l'évolution du droit de la construction

Du point de vue de l'harmonisation du droit de la construction tchèque avec le droit européen, on n'attend pas de grands changements dans le domaine de la planification urbaine. Les changements et les interventions législatives précédentes ont imposé les conditions juridiques courantes dans le droit européen. Ainsi, la planification urbaine a retrouvé son rôle habituel, correspondant au respect des droits de la propriété et de l'utilisation du sol.

La législation de la planification urbaine nationale ne fait pas l'objet d'une harmonisation des droits de chaque État européen, car il est admis de respecter le caractère de l'évolution urbaine, architecturale et procédurale de chacun des membres. La situation est différente dans le domaine de la construction. Ici, l'harmonisation de normes juridiques est plus forte et elle concerne surtout les conditions techniques de la construction. L'harmonisation intervient aussi dans les aspects procéduraux, concrètement en matière de protection des droits et des intérêts des personnes associées aux procédures décisionnelles et la protection des droits publics.

■ Le nouveau projet de loi de la construction

Un nouveau projet de loi sur la construction est actuellement en débat parlementaire en République tchèque et il s'inspire de l'évolution précitée. De plus, le processus de la planification urbaine devrait intégrer de nouveaux outils dont l'existence dans un État totalitaire n'était pas utile et

qui n'ont pas été pris en compte dans les modifications récentes de la loi de la construction. Il s'agit en premier lieu des outils de la participation financière aux équipements et, en deuxième lieu, d'autres outils de caractère conventionnel établis entre les acteurs de l'aménagement urbain.

Par ailleurs, la nouvelle loi de la construction tente de faciliter les procédures administratives liées aux autorisations de construction. Les auteurs de la loi ont voulu clarifier la hiérarchie des normes juridiques concernées et donner aux décisions d'urbanisme et dans la construction un rôle supérieur aux normes sectorielles des organes administratifs concernés.

Compte tenu de la longue durée de la préparation du projet de loi, son application n'est pas prévue avant 2005. On estime que l'adoption de la nouvelle loi affrontera des difficultés au niveau du droit administratif, au niveau de son harmonisation avec des normes sectorielles et aussi au niveau de la nouvelle loi concernant l'expropriation qui doit être prochainement séparée de la loi de la construction.

Bibliographie générale

Dolezel L., *Les politiques publiques et les outils pour les reconversions des friches industrielles en France et en République tchèque*, thèse de doctorat en cours de rédaction, Institut d'urbanisme de Paris, université Paris XII.

Prucha P., Marek K., *Le droit de la construction, guide pratique*, ministère du développement régional, Éd. ABF, Prague, 2003.

La loi de la construction n° 50/1976 – sur la planification urbaine et la construction – avec les arrêtés d'application et les modifications ultérieures, Éd. Sagit, Ostrava, 2001.

