

INTRODUCTION

Étudier le droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme peut paraître curieux à première vue. Les États membres de l'Union européenne et les institutions européennes elles-mêmes reconnaissent avec une régularité de métronome que les premiers n'ont en aucune façon transféré leurs compétences en aménagement du territoire et en urbanisme à l'Union européenne.

Et pourtant, lorsque l'on pratique le droit interne de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, on est sans cesse confronté à telle ou telle directive européenne quand ce n'est pas à l'enseignement de tel ou tel arrêt d'une Cour européenne.

C'est vrai, en premier lieu, pour le législateur national qui est confronté lorsqu'il prépare un projet de loi ou de règlement au respect des dispositions du droit européen. C'est vrai aussi dans le cadre des décisions à prendre au quotidien : l'adoption d'un plan d'aménagement ou la délivrance des permis d'urbanisme se fait aussi à l'aune du droit européen. C'est tout aussi vrai pour le juge confronté tantôt à la légalité d'une autorisation administrative, tantôt à une revendication d'un administré qui s'estime atteint dans son droit de propriété du fait d'une mesure d'aménagement du territoire, tantôt encore à une infraction urbanistique : le droit européen jalonne son analyse et fonde, pour partie en tout cas, sa décision.

C'est dans ce contexte qu'il nous est apparu intéressant de procéder à une analyse systématique des interventions des instances européennes dans cette police administrative de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

À notre connaissance, l'exercice n'avait pas encore été fait avant la première édition du présent ouvrage en 2007. Certes, il existe de nombreuses études qui traitent du droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme comme le démontrent les très nombreuses références qui sont citées dans cette étude. Le plus souvent toutefois, elles se concentrent sur un volet très spécifique de ce droit. En outre, on constate – et ceci n'enlève rien à la pertinence de leurs écrits – que de nombreux articles sont le fait tantôt de spécialistes de droit européen, tantôt le fait de non-juristes, spécialistes de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

C'est la raison pour laquelle il nous est apparu pertinent de procéder à cette étude systématique sous l'angle du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

La méthode pour laquelle nous avons opté est fondée sur l'architecture classique du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Lorsque l'on prend un Code national ou régional d'urbanisme, on retrouve en gros la même structure : les plans d'urbanisme, les règlements, l'urbanisme opérationnel, les permis et, enfin, les infractions et leurs sanctions.

D'où l'idée méthodologique de prendre la table des matières d'un Code de l'urbanisme et de voir dans quelle mesure tous les chapitres et sections dudit Code trouvent un écho en droit européen. Et comme nous le verrons, la réponse est parfois étonnamment affirmative.

Le champ d'investigation que nous avons retenu privilégie le droit de l'Union européenne. Il aurait été cependant inadéquat d'ignorer le rôle du Conseil de l'Europe en aménagement du territoire et en urbanisme.

Ce n'est pas tant les travaux importants du Conseil de l'Europe dans ce domaine au travers notamment de la CEMAT (Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire) qui ont retenu notre attention, même si nous y ferons référence à l'occasion. En effet, la portée des textes – la plupart sont des recommandations – qui en émanent est quasi-systématiquement indicative. Cela étant, le rapprochement clairement mis en place entre la CEMAT, d'une part, et les États membres et la Commission européenne, d'autre part, autour de l'Agenda territorial de l'Union européenne – sur lequel nous reviendrons – augure d'un futur intéressant et d'une portée nouvelle des travaux de la CEMAT. (1) En effet, les États membres entendent s'appuyer sur les principes directeurs de la CEMAT en matière de développement durable du territoire du continent européen qui ont été élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe. (2)

En revanche, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée sous l'égide du Conseil de l'Europe et l'importante jurisprudence rendue à son propos

(1) Voy. la résolution n° 3 concernant l'Agenda territorial de l'Union européenne et sa relation avec la CEMAT, Lisbonne, 27 octobre 2006.

(2) « Agenda territorial de l'Union européenne – Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses », 24 et 25 mai 2007, pt 4 ; « Agenda territorial de l'Union européenne 2020 – Vers une Europe inclusive, intelligente et durable, faite de régions diverses », 19 mai 2011.

par la Cour européenne des droits de l'homme ont retenu notre attention. Comme le souligne J.-C. Bonichot, « il est étonnant, compte tenu de l'importance des enjeux et des droits en cause, que la Convention européenne des droits de l'homme ne soit pas plus souvent invoquée dans le domaine du droit de l'urbanisme » (3).

On ne peut aujourd'hui ignorer que l'Union européenne reconnaît ces droits fondamentaux et que la Cour de justice de l'Union européenne les applique. (4)

L'article 6 du Traité sur l'Union européenne mentionne sans équivoque que :

« 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »

« Le respect des droits de l'homme devient un objectif, dit "horizontal", qui est poursuivi dans le cadre des différentes politiques

(3) J.-C. BONICHOT, « Convention européenne des droits de l'homme et droit de l'urbanisme », in *Liberté, justice, tolérance – Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathan*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 283. On peut s'en convaincre aussi à la lecture de la thèse de C. SCHWING, *Recherche sur l'adéquation du droit de l'urbanisme français à la Convention européenne des droits de l'homme*, Aix-en-Provence, PUAM, 2004, 687 p.

(4) Voy., à ce sujet, notam. M. WATHELET, « La Cour de justice et les droits de l'homme », in *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 11-24.

de l'Union. » (5) Cela vaut donc aussi pour la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans les compétences des institutions européennes.

Comment faire autrement face à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (6) par laquelle l'Union reconnaît les droits et les libertés y énoncés ? Comment faire autrement lorsque seules des considérations institutionnelles techniques n'ont pas encore permis l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme ? (7)

En particulier, la Charte des droits fondamentaux reprend en son article 7 le droit de chacun au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications, soit le libellé de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dont on sait qu'il fonde la reconnaissance par la Cour européenne des droits de l'homme d'un droit à la protection d'un environnement de qualité. (8)

La Charte reconnaît également en son article 17, paragraphe 1^{er}, le droit de propriété dans des termes proches de ceux de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette dernière disposition fonde de nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur la conformité des droits nationaux de l'urbanisme au droit ainsi protégé. Nous y reviendrons bien évidemment.

(5) M. MELCHIOR, préface, in *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, op. cit., p. 5.

(6) E. BRIBOSIA et O. DE SCHUTTER, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *J.T.*, 2001, pp. 281 et s. ; F. BENOIT-ROHMER, « Valeurs et droits fondamentaux dans le Traité de Lisbonne », in *Le Traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?*, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 143-164 ; B. FAVREAU (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 382 p.

(7) C.J.C.E., avis 2/94 ; M. WATHELET, op. cit., pp. 22-24. Voyez le protocole n° 5 relatif à l'article 6, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; « Aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », résolution du Parlement européen du 19 mai 2010 sur les aspects institutionnels de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (2009/2241(INI)). Voy. égal. A. POTTEAU, « Quelle adhésion de l'Union européenne à la Cour eur. D.H. pour quel niveau de protection des droits et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'U.E. ? », *Revue générale de droit international public*, 2011, n° 1, pp. 77-11 ; « Document de réflexion de la C.J.U.E. sur certains aspects de l'adhésion de l'Union européenne à la C. E.D.H. », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, n° 1, pp. 35-38.

(8) Voy., sur cette question, F. HAUMONT, « Quelques propos sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et le droit à la protection de l'environnement », in *En hommage à Francis Delpérée – Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2007, pp. 603-618 ; F. HAUMONT, « Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Amén.*, 2008, n° spécial : L'environnement objet d'un droit fondamental, pp. 9-55 et réf. cit.

La Cour de justice de l'Union européenne avait explicitement reconnu le droit de propriété dès 1979. Dans son arrêt *Hauer*(9), la Cour affirme sans équivoque que « le droit de propriété est garanti dans l'ordre juridique communautaire conformément aux Constitutions des États membres reflétées également par le premier protocole joint à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ». La Cour fait application de cet article 1^{er} dans les mêmes termes que ceux de la Cour européenne des droits de l'homme. Un arrêt plus récent de la Cour de justice illustre à merveille la similitude de l'analyse opérée à Strasbourg et à Luxembourg. (10)

La Cour de justice reconnaît de manière générale (11) que « les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. À cet effet, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux États membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré. La C.E.D.H. revêt, à cet égard, une signification particulière [...] » (12). Et de poursuivre : « S'agissant de la Charte, elle a été proclamée solennellement par le Parlement, le Conseil et la Commission à Nice le 7 décembre 2000. Si cette Charte ne constitue pas un instrument juridique contraignant, le législateur communautaire a cependant entendu en reconnaître l'importance en affirmant, au deuxième considérant de la directive, que cette dernière respecte les principes qui sont reconnus non seulement par l'article 8 de la C.E.D.H., mais également par la Charte. Par ailleurs, l'objectif principal de la Charte, ainsi qu'il ressort de son préambule, est de réaffirmer les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du Traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la [...] [C.E.D.H.], des chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour [...] et de la Cour européenne des droits de l'homme. »

(9) C.J.C.E., 13 décembre 1979, aff. 44/79, *Hauer* ; F. CAMPBELL-WHITE, « Property Rights : A Forgotten Issue Under the Union », in N.A. NEUWAHL et A. ROSAS (dir.), *The European Union and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 143-157.

(10) C.J.C.E., 12 mai 2005, C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia et Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA)* ; voy. *infra*, n° 291.

(11) La question portait sur le respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

(12) C.J.C.E., 27 juin 2006, C-540/03, *Parlement c. Conseil*.

Comme le souligne L. Burgorgue-Larsen, « intégrer la Charte des droits fondamentaux dans les considérants des actes de droit dérivé n'est pas qu'une simple clause de style. Elle permet à la Cour de justice, en respectant se faisant la volonté du législateur communautaire, de l'intégrer parmi les normes de droit au regard desquelles la légalité des actes communautaires peut être contrôlée. » (13)

Il est symptomatique également de constater que l'on s'oriente vers l'affirmation du respect des droits fondamentaux dans les considérants des directives. C'est ainsi, pour prendre un exemple relativement récent, que la proposition de directive du 22 septembre 2006 définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE (14) mentionne dans le 35^{ème} considérant que « la présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle vise notamment à promouvoir l'intégration d'un degré élevé de protection de l'environnement dans les politiques communautaires en vertu du principe de développement durable, conformément à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. » (15)

Tout ceci nous conduit à consacrer une part non négligeable de notre analyse à l'examen de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Avant d'aborder le droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme dans ses différentes facettes, il nous paraît fondamental de nous interroger au préalable sur les compétences de l'Union européenne pour déterminer la marge de manœuvre dont elle dispose et, ainsi, identifier le cas échéant ce qui pourrait être perçu comme un empiètement sur les compétences réservées des États membres.

(13) L. BURGORGUE-LARSEN, « L'apparition de la Charte des droits fondamentaux de l'Union dans la jurisprudence de la C.J.C.E. ou les vertus du contrôle de légalité communautaire », obs. sous C.J.C.E., 27 juin 2006, C-540/03, *Parlement c. Conseil*, A.J.D.A., 2006, pp. 2285-2288. Sur le lien entre le droit de l'Union européenne et le droit européen conventionnel, voy. notam., outre l'ouvrage précité *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2006, 283 p., M. MELCHIOR, « L'arrêt *Bosphorus c. Irlande* de la Cour européenne des droits de l'homme : un arrêt étrange au sujet de la relation entre droit communautaire et droit de la Convention européenne des droits de l'homme », *Rev. Fac. Dr. Liège*, 2006, pp. 245-255 et réf. cit.

(14) COM(2006) 232 final. Le fait que cette proposition a été récemment retirée par la Commission européenne (2014/C 153/03) – nous y reviendrons – ne change rien sur la prise en compte en 2006 des droits fondamentaux.

(15) On peut également citer le considérant (30) de la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe qui utilise la même formule.