

Le droit de l'urbanisme aux Pays-Bas

Dr. A.A.J. DE GIER
Professeur de droit public et administratif
Université d'Utrecht

Cette étude présente, outre un rappel des éléments essentiels du système juridique, les principales évolutions de la législation et de la jurisprudence concernant le droit néerlandais de l'aménagement du territoire. Celui-ci présente deux caractéristiques principales : une organisation fortement planifiée, dont le principal instrument est le plan d'urbanisme (qui est l'équivalent du plan d'occupation des sols en France) élaboré au niveau de la commune d'une part, une organisation fortement décentralisée du système d'autre part. L'opposition de ces deux éléments a conduit à un renforcement des charges de l'administration et à une moins grande efficacité du système. Une réforme de celui-ci paraît donc inévitable.

1. – LES CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME NÉERLANDAIS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La loi d'aménagement du territoire (*Wet op de Ruimtelijke Ordening* « WRO ») de 1965, révisée de façon radicale en 1985, peut être considérée comme le texte essentiel du droit de l'aménagement du territoire néerlandais. La loi relative au logement (*Woningwet* « Ww ») de 1901, objet d'une importante révision en 1991, apparaît comme un complément de la loi d'aménagement du territoire.

La loi relative au logement régit la construction, qui est l'utilisation la plus intensive de l'espace, notamment en ce qu'elle définit les règles concernant la délivrance des permis de construire. De nombreux autres textes touchent l'aménagement du territoire, notamment la loi de tracé qui concerne l'installation des principaux travaux d'infrastructure, la loi relative au nivellement ainsi que la loi de rénovation de la ville et du village. On peut considérer que ces lois forment le droit administratif de l'aménagement du territoire.

Du fait de leur importance, la loi d'aménagement du territoire et, dans une moindre mesure, la loi relative au logement doivent faire l'objet de développements particuliers.

Deux éléments caractérisent la loi d'aménagement du territoire : une organisation fortement décentralisée d'une part, le fait que le plan d'urbanisme soit le seul instrument ayant un effet contraignant sur les citoyens d'autre part, conséquence de l'organisation fortement planifiée.

Ces deux éléments sont étroitement liés : le fait que seul le plan d'urbanisme soit normatif et que les plans des niveaux administratifs supérieurs soient seulement indicatifs peut en effet être considéré comme une conséquence de l'organisation décentralisée de la loi.

Durant ces dernières années, la révision de la législation existante et l'adoption d'une nouvelle législation ont, dans une certaine mesure, remis en cause ces deux éléments.

1.1. L'organisation décentralisée de la loi d'aménagement du territoire

Une place importante dans le système juridique a été faite très tôt, dès les premières lois concernant l'aménagement du territoire : la loi relative au logement de 1901 et plus tard la loi d'aménagement du territoire de 1965, aux niveaux administratifs décentralisés (la commune et la province qui est comparable aux départements en France)⁽¹⁾.

La commune, notamment, peut, contrairement aux autres niveaux administratifs, édicter des normes opposables aux citoyens : elle a ainsi compétence pour délivrer les permis de construire et élaborer le plan d'urbanisme. La liaison entre ces deux instruments est faite par un système qui donne des critères limitatifs et impératifs définissant les conditions de délivrance des permis de construire⁽²⁾.

Il apparaît en conséquence que le principe de décentralisation, formulé par l'article 124 de la Constitution, est plus effectif dans le droit de l'aménagement du territoire que dans d'autres secteurs du droit administratif⁽³⁾.

(1) Voir également A.A.J. de Gier, De grondwettelijke positie van provincie en gemeente in relatie tot de centralisatietendenzen in het ruimtelijk bestuursrecht, in : *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg*, Zwolle 1995, p. 483-500.

(2) Voir l'article 44 de la loi relative au logement. Voir également à ce sujet le paragraphe 1.2.3. dans cette contribution.

(3) L'article 124 de la Constitution énonce que : « 1. Les compétences en matière de gestion et d'organisation administrative des communes et des provinces relèvent de leurs organes exécutifs.

En effet, seule la commune peut établir des règles contraignantes pour les citoyens en édictant des normes concernant l'utilisation de l'espace dans le plan d'urbanisme sans que sa liberté d'appréciation soit limitée par les compétences détenues par les autorités hiérarchiquement supérieures (l'État et la province).

Les plans d'aménagement relevant de la compétence d'autorités hiérarchiquement supérieures, prévus par la loi d'aménagement du territoire, le plan national d'aménagement du territoire (les pkb) et le plan d'aménagement du territoire élaboré par la province (le « *streekplan* »), ne sont pas normatifs mais seulement indicatifs. Ils contiennent des orientations sur la politique de l'État ou du département et ne sont contraignants ni pour l'autorité qui élabore le plan, ni pour les niveaux hiérarchiques inférieurs.

Telles étaient du moins les dispositions initiales de la loi de l'aménagement du territoire⁽⁴⁾.

1.2. Le plan d'urbanisme en tant que plan normatif : contenu et procédure

1.2.1. Les fonctions du plan d'urbanisme

Le plan d'urbanisme a trois types de fonctions.

Une fonction de planification en premier lieu : il sert en effet de cadre d'action pour les aménagements réalisés sur un territoire donné.

Une fonction de programmation en second lieu pour les initiatives développées par la commune, dans la mesure où elles ont des conséquences sur l'aménagement du territoire.

Enfin, une fonction, essentielle, de réglementation : il définit les règles d'occupation des sols qui déterminent les activités autorisées ou interdites. Elles s'imposent aux autorités administratives et aux citoyens.

Ces trois fonctions du plan d'urbanisme sont parfois difficiles à concilier. Ainsi, si, au regard de la fonction de planification, le plan ne doit pas être trop rigide afin de pouvoir répondre aux exigences de développement futur, la fonction de réglementation impose que les dispositions du plan d'urbanisme soient suffisamment claires et précises. La prise en compte d'exigences parfois contradictoires impose la recherche permanente d'un

2. Les organes exécutifs des communes ou des provinces peuvent être tenus par la loi d'exécuter la gestion et l'organisation de leur administration. »

(4) On verra en effet dans les paragraphes 2.2 et 2.3 que, dans une certaine mesure, ces données ont été bouleversées.

équilibre entre la sécurité juridique et une certaine souplesse dans l'élaboration et le contenu du plan d'urbanisme.

Les plans d'urbanisme sont obligatoires pour les parties non urbanisées du territoire, alors qu'ils sont facultatifs sur les territoires urbanisés. Le législateur a ainsi voulu souligner l'importance du plan d'urbanisme sur les parties non urbanisées du territoire où il régleme les activités.

1.2.2. *Le contenu du plan d'urbanisme*

L'article 10.1 de la loi d'aménagement du territoire indique ce que peut contenir le plan d'urbanisme qui ne peut imposer que des règles « nécessaires à la promotion d'un bon aménagement du territoire ».

Le plan d'urbanisme permet de réglementer les différentes occupations du sol. Il ne concerne pas uniquement les autorisations de construire mais toute occupation des sols comme par exemple la réalisation d'un parking, la définition des cours d'eau où la pêche peut être pratiquée ou l'utilisation des terres à des fins agricoles dans le respect de l'environnement.

La possibilité pour les communes de réglementer l'occupation des sols est toutefois soumise à deux conditions, qui limitent la liberté d'action de la commune.

Il faut en premier lieu que la réglementation mise en place par le plan d'urbanisme ait des conséquences sur l'espace. Ainsi, les règles de hauteur maximale des constructions ont bien évidemment un impact sur l'espace alors que ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de déterminer quelles sont les populations qui pourront habiter ces constructions (par exemple, seulement des personnes âgées ou des personnes seules). On considère également que les restrictions imposées aux terres agricoles (par exemple la multiplication par la division du pâturage) à des fins de protection de la faune et de la flore ont des conséquences sur l'espace. Ce n'est pas le cas de la fixation des niveaux d'émissions autorisés pour les élevages qui veulent s'installer dans la zone couverte par le plan.

Les règles contenues dans le plan d'urbanisme doivent en second lieu être nécessaires. Derrière cette formule, se cache l'obligation de confronter les différents intérêts en présence sur le territoire. L'article 10, paragraphe 1 de la loi d'aménagement du territoire impose en effet l'obligation de confronter, lors de l'élaboration des décisions, les différents intérêts en présence⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ En vertu de l'article 3.4 de la loi générale de droit administratif (*Algemene wet bestuursrecht*).

Ce critère de nécessité, défini par l'article 10, paragraphe 1 de la loi, peut avoir pour conséquence, dans certaines hypothèses, d'empêcher l'adoption de certaines règles qui ne sont pas nécessaires, mais peut imposer, dans d'autres hypothèses, l'adoption de règles qui apparaissent nécessaires.

On peut, en combinant l'article 10, paragraphe 1 de la loi d'aménagement du territoire et l'article 12 de la décision sur l'aménagement du territoire de 1985, déduire quelles sont les dispositions que le plan d'urbanisme peut et, pour partie, doit contenir.

Il doit au moins déterminer l'affectation des sols ainsi que les objectifs poursuivis et comprendre une carte qui a pour objet de délimiter le champ d'application territorial des diverses règles concernant l'occupation des sols applicables sur le territoire couvert par le plan d'urbanisme.

On peut distinguer trois types de règles : en premier lieu, des règles qui concernent la nature et la taille des constructions autorisées ; en second lieu, des règles relatives au stockage de matériels ; enfin des règles concernant d'autres utilisations. Dans cette hypothèse, le plan d'urbanisme peut prévoir, plutôt qu'une interdiction générale, un système d'autorisation pour certains travaux et activités. Ce système d'autorisation trouve son fondement dans l'article 14 de la loi de l'aménagement du territoire.

Ensuite, le plan d'urbanisme peut donner compétence à la municipalité, au maire et à ses adjoints, pour accorder des dérogations aux règles d'urbanisme et apporter certaines modifications au plan d'urbanisme. Mais le maire et ses adjoints peuvent également être obligés de préciser le contenu du plan d'urbanisme. Ces compétences, qu'elles soient facultatives ou obligatoires, doivent être prévues par des règles contenues dans le plan d'urbanisme.

Enfin, une loi de 1985, qui a modifié la loi d'aménagement du territoire, a prévu que le plan d'urbanisme peut contenir un rapport de présentation. Celui-ci doit indiquer de quelle façon les objectifs retenus par le plan doivent être poursuivis et analyser les perspectives d'évolution. Le rapport de présentation permet de donner un contenu à la fonction de planification et de programmation du plan d'urbanisme bien qu'il y ait quelques incertitudes quant à son contenu et à sa portée. La question se pose notamment de savoir si le rapport de présentation est opposable aux permis de construire et aux autorisations d'installations et de travaux divers. Le rapport de la Commission d'évaluation sur la loi d'aménagement du territoire et la décision d'aménagement du territoire, rendus en 1994, préconisent de clarifier le statut du rapport de présentation et de limiter la fonction

de cet instrument aux fonctions de planification et de programmation⁽⁶⁾. Le gouvernement estime toutefois que le rapport de présentation doit avoir un caractère normatif afin de donner, si nécessaire, une plus grande souplesse au plan d'urbanisme. Il souhaite en conséquence que le rapport soit opposable aux permis de construire et aux autorisations d'installation et de travaux divers⁽⁷⁾. Ainsi, le juge administratif a décidé que le rapport de présentation peut s'imposer aux citoyens.

1.2.3. Le plan d'urbanisme en tant qu'instrument de contrôle pour les permis de construire et les autorisations d'installations et travaux divers et les possibilités d'accorder des dérogations

Le droit administratif néerlandais ne connaît que peu de compétences liées. L'autorité administrative se voit, dans la plupart des hypothèses, reconnaître une compétence discrétionnaire pour adopter une décision raisonnable, après avoir confronté les différents intérêts en présence.

Le droit de l'aménagement du territoire est caractérisé par une organisation fortement planifiée. La loi d'aménagement du territoire et la loi sur le logement prévoient que les permis de construire et les autorisations d'installation et de travaux divers sont classés dans des catégories définies de manière limitative et impérative.

L'article 44 de la loi d'aménagement du territoire (pour les autorisations d'installation et de travaux divers) et l'article 44 de la loi sur le logement (pour le permis de construire) prévoient que, s'il y a conformité au plan d'urbanisme, l'autorisation doit être accordée. En outre, le permis de construire ne peut pas être refusé s'il est conforme aux dispositions de l'article 44 de la loi sur le logement et ne peut être accordé s'il n'est pas conforme à ces dispositions. Il n'existe pas en principe d'espace qui permet la confrontation des intérêts (ce qui correspond en droit français au principe d'équilibre défini à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme).

Un permis de construire contraire au plan d'urbanisme ou au règlement municipal de construction ne peut être délivré que si l'autorité compétente décide d'accorder une dérogation. L'octroi d'une dérogation relève toujours de l'exercice, par l'autorité compétente, d'un pouvoir discrétionnaire. Une confrontation des intérêts est possible et nécessaire.

(6) P.J.J. van Buuren e.o., Advies van de Evaluatiecommissie WRO/Bro, Ministerie van VROM, 's-Gravenhage 1994.

(7) Evaluatie Wet en Besluit op de Ruimtelijke Ordening, TK 1994-1995, 24 254, nr. 2, p. 29 e.s.

La loi prévoit plusieurs possibilités de dérogations au plan d'urbanisme. Certaines de ces dérogations ont des conséquences limitées car le contenu du plan d'urbanisme n'est pas profondément affecté. On peut distinguer celles prévues par le plan d'urbanisme qui indique quelles sont les dispositions auxquelles une dérogation pourra être accordée (article 15 de la loi d'aménagement du territoire), les dérogations provisoires d'une durée maximale de cinq ans (article 17 de la loi de l'aménagement du territoire) et les dérogations sans régime juridique spécifique (article 18a de la loi de l'aménagement du territoire). Cette dernière hypothèse vise des modifications partielles, des rénovations ou des transformations mineures comme ajouter des bâtiments annexes et des constructions de faible importance. Ces dérogations peuvent être accordées sans le contrôle préalable de la province.

D'autres dérogations au plan d'urbanisme résultent de l'article 19 de la loi d'aménagement du territoire qui concerne toutes les autres possibilités de dérogation. Celles-ci, susceptibles d'avoir des conséquences plus importantes, ne peuvent être accordées qu'en anticipation d'une révision du plan d'urbanisme, ce qui permet de respecter la fonction de réglementation du plan d'urbanisme et de garantir la sécurité juridique des citoyens. Ainsi, une dérogation au plan d'urbanisme ne peut être accordée en vertu de l'article 19 de la loi d'aménagement du territoire que dans l'hypothèse où un projet de révision du plan d'urbanisme a été adopté ou si un projet de plan d'urbanisme est rendu public. En outre, l'organe exécutif de la province (*Gedeputeerde Staten*) doit, préalablement à la décision de dérogation, l'autoriser sans réserves, du fait des conséquences qu'elle peut avoir sur le plan d'urbanisme approuvé par cet organe. La dérogation ne peut enfin être accordée qu'en cas d'absolue nécessité.

En pratique, l'attribution de dérogations, notamment sur la base de l'article 19, a considérablement augmenté. Aujourd'hui, presque la moitié des permis de construire sont accordés grâce à des dérogations. Dans cette hypothèse, un projet de révision du plan d'urbanisme intervient ou un projet de plan d'urbanisme est rendu public, mais l'on constate souvent que ces procédures ne sont pas poursuivies après la délivrance de la dérogation. Il y aurait en conséquence une « utilisation impropre » des possibilités de dérogation prévues par l'article 19 de la loi. Le projet de révision de la loi d'aménagement du territoire⁽⁸⁾ prévoit de codifier cette pratique⁽⁹⁾.

(8) Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, TK 1996-1997, 25 311, nrs. 1-2.

(9) Voir à ce sujet le § 2.3.

1.2.4. La procédure d'élaboration du plan d'urbanisme

Du fait des conséquences importantes que peuvent entraîner les dispositions contenues dans le plan d'urbanisme⁽¹⁰⁾, la procédure d'élaboration est très lourde⁽¹¹⁾.

Cette procédure permet à tout administré, et pas seulement aux personnes intéressées, de présenter des observations sur le plan d'urbanisme à trois occasions : avant l'adoption du plan par le conseil municipal, avant la décision d'approbation du plan par l'organe exécutif de la province, enfin en appel contre cette décision d'approbation auprès du département de la juridiction administrative du Conseil d'État (*afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*), l'instance juridictionnelle administrative la plus élevée. Ce recours n'a pas d'effet suspensif, alors que c'était le cas auparavant⁽¹²⁾. L'administré peut toutefois présenter une demande de sursis à exécution auprès du président du Conseil d'État, afin de retarder l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme approuvé.

La possibilité d'exercer un contrôle juridictionnel de légalité sur les plans d'urbanisme est récente. De nombreuses interrogations subsistaient sur la mise en œuvre de ce contrôle : la question se posait notamment de savoir quel type de contrôle le Conseil d'État pourrait faire sur la notion de « bon aménagement du territoire », qui est par nature imprécise et qui, prévue à l'article 10 de la loi d'aménagement du territoire, s'applique aux plans d'urbanisme. Il résulte de la jurisprudence que le Conseil d'État va au-delà du contrôle de la décision d'approbation de la province qui lui est formellement soumise et n'hésite pas à faire un contrôle au fond du plan d'urbanisme⁽¹³⁾. Le juge, toutefois, n'exerce pas directement un contrôle sur la norme de bon aménagement du territoire mais plutôt sur le caractère raisonnable de la mise en œuvre du principe d'équilibre. Le Conseil d'État indique alors que l'application du plan d'urbanisme ne doit pas entraîner d'inconvénients excessifs par rapport aux avantages attendus et semble se référer au principe de proportionnalité, inscrit à l'article 3.4, paragraphe 2

(10) Parmi elles, en vertu de l'article 59 de la loi d'aménagement du territoire, même la pénalisation de l'infraction aux règles du plan d'urbanisme peut en faire partie.

(11) On trouve les règles la concernant dans les articles 23 à 30 de la loi d'aménagement du territoire.

(12) À savoir avant le 1^{er} janvier 1994 où la possibilité de recours administratif auprès de la Couronne a été remplacée par le recours auprès du juge administratif (ABRS) du fait de l'introduction de la loi générale de droit administratif.

(13) Voir également P.J.J. van Buuren en H.J. de Vries, *Ruimtelijke plannen, vrijstellingen en de bouwvergunning in het licht van de Algemene wet bestuursrecht*, preadvies voor de Vereniging voor Bouwrecht, Deventer 1996, p. 68-73 en A.A.J. de Gier, *Actuele bestemmingsplanjurisprudentie in relatie tot de Algemene wet bestuursrecht, Agrarisch Recht* 1996, p. 340 en 341.

de la loi générale de droit administratif (Awb). Il apparaît ainsi que cet article est appelé à jouer un rôle important dans le contrôle juridictionnel du plan d'urbanisme puisqu'il pose l'obligation pour les autorités chargées d'élaborer les plans d'urbanisme, d'une part de mettre en œuvre le principe d'équilibre (§ 1), d'autre part d'appliquer un principe de proportionnalité permettant de mesurer les avantages attendus d'une décision et les inconvénients qui en résultent (§ 2). On pourrait en conséquence affirmer que le contrôle par le juge de la mise en œuvre du principe d'équilibre, qui a intégré le principe de proportionnalité, permet de contrôler le critère du bon aménagement du territoire qui comprend, de manière implicite, ces deux principes.

Le contrôle au fond de l'article 10 de la loi d'aménagement du territoire par le juge pourrait en outre s'avérer délicat. On peut en effet se demander si le législateur a voulu que la norme de « bon aménagement du territoire » lie l'autorité chargée d'élaborer le plan d'urbanisme au niveau communal et l'organe exécutif de la province qui approuve le plan. N'a-t-il pas plutôt souhaité laisser une certaine marge d'appréciation à la commune dans la mise en œuvre de cette norme ? Il apparaît dans cette hypothèse que le juge ne peut exercer un contrôle très approfondi. Le contrôle de l'article 3.4 de la loi générale de droit administratif est alors plus approprié.

2. – DES BOULEVERSEMENTS IMPORTANTS ISSUS DE RÉFORMES RÉCENTES

2.1. L'entrée en vigueur de la loi générale de droit administratif

La loi générale de droit administratif est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1994. Un très grand nombre de lois administratives spécifiques, dont la loi d'aménagement du territoire, ont simultanément été révisées et adaptées à la loi générale de droit administratif qui a une fonction d'harmonisation de l'ensemble législatif.

La loi générale de droit administratif entraîne deux types de conséquences sur la loi d'aménagement du territoire.

En premier lieu, le contrôle sur les plans d'urbanisme, exercé jusqu'alors par la Couronne (qui était l'autorité administrative la plus élevée), a été remplacé par un contrôle juridictionnel, exercé par le Conseil d'État.

En second lieu, une révision de la loi d'aménagement du territoire a ajouté un article 29 qui prévoit que le ministre du logement, de l'aména-

gement du territoire et de l'environnement (VROM) peut désormais substituer sa propre décision à une décision de l'organe exécutif de la province concernant l'approbation d'un plan d'urbanisme s'il estime qu'elle n'est pas compatible avec la politique d'aménagement du territoire national. La compétence de substitution peut intervenir dans l'hypothèse où l'approbation d'un plan d'urbanisme par l'organe exécutif de la province autorise la construction d'un parc de loisirs sur le territoire alors que la politique de l'État prévoit la création d'un terrain d'exercice militaire. Le ministre a très peu appliqué jusqu'ici cette compétence de substitution. Une possibilité d'appel contre une décision de substitution est ouverte auprès du Conseil d'État.

Cette nouvelle compétence attribuée au ministre permet de compenser la perte d'influence de l'État résultant du fait que la Couronne n'exerce désormais plus de contrôle.

2.1.1. Le concept de décision et les plans d'aménagement du territoire

L'article 1.3 (§ 1) de la loi générale de droit administratif donne une définition du concept de décision : « On entend par décision une décision écrite d'une autorité administrative, qui a le caractère d'acte administratif relevant du droit public. »

Les décisions concernent donc les activités d'une autorité administrative, qui ont des conséquences juridiques et qui s'appuient sur une compétence de droit public.

Au terme de l'article 1.3 de la loi générale de droit administratif (§ 4), les directives sont assimilées à des décisions. En conséquence, les intentions contenues dans les directives, si elles sont rendues publiques, peuvent avoir une réelle portée juridique. Elles lient donc leur auteur qui a toutefois toujours la possibilité d'y déroger⁽¹⁴⁾.

Le concept de décision tel qu'il est défini dans la loi générale a permis d'enrichir les réflexions déjà engagées sur l'aménagement du territoire néerlandais, notamment concernant la portée des plans d'urbanisme relevant de la compétence d'autorités hiérarchiquement supérieures, le plan national d'aménagement du territoire (pkb) d'une part, le plan d'aménagement du territoire élaboré par la province (streekplan) d'autre part. En doctrine comme en jurisprudence, certains estiment en effet que ces plans, dont la portée était à l'origine seulement indicative, devraient être, au

(14) Voir l'article 4.84 de la loi générale de droit administratif.

moins en partie, juridiquement contraignants⁽¹⁵⁾. Ils pourraient lier d'abord les autorités administratives auteurs des plans (effet contraignant horizontal), mais également les autorités administratives de niveau inférieur (effet contraignant vertical). La discussion se concentre surtout sur la notion de « décisions dites essentielles » contenue dans ces plans et utilisée par le législateur qui a attribué aux parties du plan contenant ces décisions un statut particulier⁽¹⁶⁾. Aujourd'hui, certaines parties de ces plans sont considérées comme des décisions par la jurisprudence du Conseil d'État et donc comme des déclarations d'intention avec un effet contraignant.

Les conséquences en sont particulièrement importantes pour l'aménagement du territoire, car l'adaptation de la loi d'aménagement du territoire à la loi générale de droit administratif a rendu possible l'exercice d'un recours auprès du Conseil d'État contre les parties de ces plans qui peuvent être considérées comme des décisions au sens de l'article 1.3 de la loi générale de droit administratif⁽¹⁷⁾. En décidant quelles sont les parties du plan qui peuvent être considérées comme des décisions, il faut, d'une part, déterminer quelles sont les parties contraignantes du plan. Il est, d'autre part, essentiel que le contenu de ces parties du plan soit défini de manière suffisamment précise⁽¹⁸⁾. La discussion sur ces questions se poursuit avec la même vigueur et sera vraisemblablement tranchée par le législateur. Le projet de révision de la loi d'aménagement du territoire, élaboré à la suite de l'évaluation de la loi, prévoit que l'autorité qui élabore le plan devra préciser elle-même quelles sont les parties du plan qui doivent être considérées comme des décisions et quelles sont les parties qui sont exclues d'une possibilité de recours devant le juge⁽¹⁹⁾.

(15) P.J.J. van Buuren, Ch. Backes en A.J.J. de Gier, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer 1996 (tweede druk), p. 8-11 et p. 296-301.

(16) Ce statut particulier est défini dans l'article 4 a, § 8 de la loi d'aménagement du territoire (concernant le plan d'aménagement du territoire élaboré par la province) et dans l'article 3, § 2 de la décision d'aménagement du territoire de 1985 (concernant le plan national d'aménagement du territoire). Selon ces dispositions, on ne peut pas déroger aux « décisions dites essentielles ».

(17) On trouve une disposition de cette sorte dans l'article 2a, § 10 (concernant le pkb), dans l'article 4a, § 7 (concernant le « *streekplan* ») et dans l'article 36e, § 4 (concernant le « *structuurplan* » régional) de la loi d'aménagement du territoire.

(18) Voir en outre Voorzitter ABRS 21 juni 1995 (*streekplan Utrecht*), Administratiefrechtelijke Beslissingen 1995, nr. 417 en Voorzitter ABRS 15 December 1995 (*streekplan Zuid-Holland Oost*), Administratiefrechtelijke Beslissingen 1996, nr. 303. Plus encore que de déterminer s'il y a des « décisions dites essentielles » dans le plan, c'est la question de savoir si les parties du plan concernées sont suffisamment précises qui retient surtout l'attention de la jurisprudence. Le Conseil d'État a appliqué cette démarche concernant le plan national d'aménagement du territoire de Waddenzee du 3 octobre 1997, *Bouwrecht* 1998, p. 203.

(19) Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, TK 1996-1997, 25 311, nrs. 1-2.

Les réflexions dont il a été fait état, surtout celles suscitées par la loi générale de droit administratif, ont entraîné un renforcement de la portée juridique de ces plans. Ce renforcement est essentiellement la conséquence de l'élargissement du champ territorial couvert par les règles concernant l'aménagement du territoire⁽²⁰⁾.

2.2. Les tendances à la centralisation dans le droit de l'aménagement du territoire

Pendant la dernière décennie, le droit de l'aménagement du territoire a évolué vers une augmentation des pouvoirs des autorités de l'État, au détriment des autorités municipales chargées de l'élaboration du plan d'urbanisme. Du fait de l'importante diminution de la marge d'action municipale, la portée du principe de décentralisation, énoncé par la loi d'aménagement du territoire, a été fortement réduite. Cette évolution a eu des conséquences importantes en ce qu'elle a d'une part accru la portée juridique des plans élaborés par les autorités hiérarchiquement supérieures, d'autre part en ce qu'elle a développé les possibilités d'intervention de ces autorités concernant le plan d'urbanisme municipal.

2.2.1. La loi « NIMBY »

C'est dans la modification de la loi d'aménagement du territoire par la loi « NIMBY » (*Not in my backyard*) de 1994 que ce renforcement des compétences apparaît le plus nettement. Le syndrome NIMBY, qui signifie que tout le monde s'accorde à reconnaître l'importance d'un projet d'aménagement tant qu'il n'est pas réalisé dans son arrière-cour, conduit à de nombreux blocages auxquels la loi tente d'apporter des solutions. À cette fin, elle donne compétence au ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et dans certaines hypothèses à l'organe exécutif de la province⁽²¹⁾, pour intervenir dans la politique municipale d'aménagement du territoire.

La loi « NIMBY », qui introduit un chapitre Va « coordination des projets » dans la loi d'aménagement du territoire, crée une compétence de dérogation qui doit permettre de débloquer les situations d'impasse. L'article 40 de la loi d'aménagement du territoire permet au ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et à l'organe

(20) Comparer avec M. De Boer en A.J.J. de Gier, *Juridisch-bestuurlijke schaalveranderingen in de ruimtelijke ordening*, preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, Deventer 1992.

(21) Celles où il s'agit d'intérêts qui ne concernent pas l'ensemble du territoire mais seulement une région.

exécutif de la province d'obtenir une dérogation au plan d'urbanisme auprès du maire et ses adjoints, et même, dans certaines hypothèses, d'accorder eux-mêmes cette dérogation afin de permettre la réalisation de projets urgents, pour lesquels l'autorité municipale refuse sa coopération.

L'essentiel des critiques, qui n'ont d'ailleurs pas porté leurs fruits, sur la loi « NIMBY » porte sur le fait que l'intervention des autorités hiérarchiquement supérieures peut avoir lieu sans qu'elle ait un fondement juridique dans un plan d'urbanisme.

La cohérence du système, formé des plans d'aménagement, principalement caractérisée par le plan d'urbanisme municipal qui a un effet contraignant sur les citoyens, est donc remise en cause lorsque l'on est en présence de projets d'aménagement d'une grande importance (comme la mise en place d'installations d'élimination des déchets ou la réalisation de grands travaux d'infrastructure).

L'article 40a de la loi d'aménagement, qui prévoit que le plan d'urbanisme municipal doit être modifié un an après la délivrance de la dérogation sur la base de la loi « NIMBY » afin de donner un fondement juridique *a posteriori* à l'intervention des autorités de l'État ou de la province, a finalement pour fonction de permettre de légitimer l'intervention de ces autorités et de masquer le problème que pose l'absence de fondement juridique de leur intervention.

Les compétences prévues par la loi « NIMBY » n'ont à ce jour pas encore été appliquées.

2.2.2. La loi « Tracé »

Il apparaît depuis de nombreuses années, et déjà, semble-t-il, dès l'entrée en vigueur de la loi d'aménagement du territoire en 1965, que la conciliation entre la politique d'aménagement du territoire et les politiques sectorielles (le domaine des transports ou de l'élimination des déchets par exemple) est délicate.

Les décisions résultant des politiques sectorielles, souvent adoptées au terme d'une longue procédure, doivent normalement être traduites dans le plan d'urbanisme. Mais ces décisions ne lient pas le conseil municipal, qui est l'autorité chargée d'élaborer ce plan. Cette situation a pour conséquence de rendre les procédures de décision plus longues et plus complexes.

L'adoption de la loi de tracé de 1994 a introduit une unification des procédures de décision dans le secteur des équipements principaux d'infrastructures pour la circulation. Ainsi, les décisions relatives à la réalisation de grands travaux d'équipements concernant la circulation routière, ferro-

viaire ou fluviale, si elles sont prévues par le schéma structurel de circulation et des transports qui a valeur de plan national d'aménagement du territoire (pkb), doivent se conformer à la procédure définie par cette loi.

La caractéristique essentielle de la procédure prévue par la loi de tracé est qu'elle doit opérer une synthèse des préoccupations liées à la mise en place d'équipements et celles liées à l'aménagement du territoire. À l'issue de cette procédure, le ministre de la circulation et des transports et le ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement peuvent adopter une décision de tracé, qui peut être contestée auprès du Conseil d'État. Dans l'hypothèse où l'autorité municipale refuse sa coopération, le ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement peut, en vertu de l'article 37 de la loi d'aménagement du territoire, assortir cette décision d'un avis prescrivant l'adaptation du plan d'urbanisme ⁽²²⁾.

Le caractère ouvertement centralisateur de la loi de tracé a eu pour conséquence de restreindre la liberté d'action de la commune en matière d'aménagement. La position de quasi-monopole qu'occupait la commune, notamment en matière d'aménagement de son territoire, a donc disparu. La commune peut prévoir dans le plan d'urbanisme l'intégration du paysage par les tracés si la décision de tracé lui en laisse la possibilité, alors qu'elle n'a plus aucune compétence concernant le choix de la localisation et la réalisation des équipements. La liberté d'action prévue par l'article 10 de la loi d'aménagement du territoire est alors fortement réduite.

Enfin, le chapitre V de la loi de tracé prévoit une procédure spécifique pour les grands projets d'intérêt national, telles la mise en place de la ligne de transports de marchandises qui traverse la région de Betuwe et qui va jusqu'en Allemagne et la ligne de trains à grande vitesse (TGV) vers Paris (TGV-Sud) et vers Berlin (TGV-Est). Cette spécificité tient surtout au fait que la décision concernant ces projets résulte du plan national d'aménagement (pkb) : le plan national d'aménagement spécial prévoit une décision de principe concernant la réalisation et la localisation globale des infrastructures de transport.

L'article 39 de la loi d'aménagement du territoire, adopté après la loi de tracé, prévoit le même mécanisme. Il énonce que les décisions concernant les grands projets d'intérêt national qui sont contenues dans le plan national d'aménagement spécial sont contraignantes pour toutes les décisions qui en résultent. Ces plans nationaux d'aménagement, appelés aussi « plans

(22) Voir l'article 15 de la loi de tracé.

nationaux d'aménagement + » ou « plans nationaux d'aménagement avec un statut spécifique » ont un statut particulier par rapport aux plans nationaux d'aménagement ordinaires, du fait de leur force contraignante *ex lege*.

2.2.3. La loi relative au nivellement

Le même type de problèmes se pose depuis longtemps déjà dans le domaine des nivellements de grande échelle : la décision sectorielle concernant l'opportunité de réaliser un nivellement, qui relève essentiellement de la compétence de la province, doit être intégrée dans le plan d'urbanisme. On peut noter que la volonté de coopérer de la part de l'autorité municipale est faible. Un des objectifs de la loi relative au nivellement révisée, entrée en vigueur au cours de l'année 1996, est justement de mettre fin à de tels blocages⁽²³⁾. Le mécanisme est proche de celui de la loi de tracé puisqu'il y a là aussi combinaison des préoccupations relatives au projet de nivellement et de celles relatives à l'aménagement de telle façon que l'autorité chargée d'élaborer le plan d'urbanisme doit se soumettre à la décision adoptée. Mais contrairement à la loi de tracé, la combinaison ne résulte pas d'une décision de tracé particulière, mais d'un plan d'aménagement qui est le plan provincial. Ce plan décide principalement de l'opportunité et de la localisation des nivellements sur une grande échelle. Cette décision, qui localise les lieux d'extraction, doit être reprise dans le plan d'urbanisme, éventuellement sur la demande de la province en vertu de l'article 37 de la loi d'aménagement du territoire. Là aussi, un mouvement de recentralisation au détriment de la liberté communale s'est fait jour, bien que, dans cette hypothèse, la compétence pour prendre la décision et la liberté de manœuvre qui en résulte appartiennent à l'autorité hiérarchique supérieure, la province.

2.2.4. La réorganisation de l'administration : la loi cadre relative aux évolutions de l'administration

La loi cadre relative aux évolutions de l'administration, entrée en vigueur en 1994, a pour objectif la mise en place d'une forme d'administration régionale dans sept régions situées autour de villes fortement urbanisées⁽²⁴⁾, qui annoncerait la création des provinces de ville. Cette loi a également des conséquences sur l'aménagement du territoire.

(23) Voir Th. G. Drupsteen, *De herziening van de Ontgrondingenwet*, Milieu en Recht 1995, p. 50-55.

(24) Les sept régions concernées sont les régions autour d'Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo et Arnhem/Nijmegen.

Résultant de la loi cadre, un chapitre IV A concernant la politique régionale d'aménagement a été adopté par la loi d'aménagement du territoire. Les dispositions les plus importantes concernent le plan d'aménagement régional qui sera élaboré par l'administration régionale. Il faut relever, parmi ces dispositions, l'article 36c, § 1 qui stipule que «doivent être adoptées, dans ce plan, des décisions concernant la localisation des projets ou des équipements d'intérêt régional. L'élaboration des plans municipaux doit se faire en prenant en compte les limitations et les restrictions imposées par ces décisions».

Le législateur a donc affirmé que les conditions régissant l'aménagement et la réalisation de tels projets et équipements sont définies par l'administration régionale et non par l'autorité communale chargée d'élaborer le plan d'urbanisme, ce qui induit une recentralisation importante qui peut avoir des conséquences lourdes, notamment pour la commune.

2.3. La future révision de la loi d'aménagement du territoire

Comme on l'a déjà relevé, la loi et la décision d'aménagement du territoire ont fait, il y a quelques années, l'objet d'une importante évaluation. La Commission d'évaluation, dirigée par le professeur van Buuren, a rendu son avis final en 1994⁽²⁵⁾. Suite à cette évaluation, le gouvernement a soumis, au printemps 1997, à l'Assemblée nationale (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*) une proposition de réforme de la loi sur l'aménagement du territoire⁽²⁶⁾. Si cette proposition était acceptée par l'Assemblée nationale et par le Sénat, la réforme pourrait intervenir au cours de l'année 1999.

Contrairement à ce qu'avait proposé la Commission d'évaluation, la rédaction de l'article 10 de la loi d'aménagement du territoire ne sera pas modifiée.

Outre les questions déjà évoquées concernant le rapport de présentation, les conclusions et les propositions les plus importantes de la Commission d'évaluation concernent l'utilisation des dérogations au plan d'urbanisme. Il s'agit surtout de réétudier les possibilités d'accorder une dérogation en vertu de l'article 19 de la loi d'aménagement du territoire.

(25) P.J.J. van Buuren e.a., Advies van de Evaluatiecommissie WRO/Bro, Ministerie van VROM, 's-Gravenhage 1994.

(26) Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, TK 1996-1997, 25 311, nrs. 1-2.

La réforme de la loi d'aménagement du territoire en 1985 visait à réduire les possibilités de dérogation accordées en vertu de l'article 19 de cette loi. L'ambition de cette réforme était donc de limiter les atteintes au principe de planification. L'élaboration de plans d'urbanisme au caractère plus global et moins rigoureux et le fait que les procédures de révision des plans d'urbanisme aient été raccourcies auraient dû limiter le recours aux possibilités de dérogation sur la base de l'article 19. La Commission d'évaluation constate toutefois que le recours à cet article reste important et que cette règle est utilisée de manière impropre.

En pratique, la procédure de l'article 19 s'est développée comme une procédure de décision autonome qui fonctionne parallèlement à la délivrance des permis de construire en vertu du plan d'urbanisme. On peut constater que cette exception concerne généralement des projets de moindre importance, pour lesquels l'application de la procédure de l'article 19, relativement lourde puisqu'elle inclut obligatoirement un contrôle de la province, n'est pas justifiée.

Ce constat a conduit la Commission d'évaluation à faire de nouvelles propositions afin de permettre un meilleur respect du principe de planification. Ainsi, d'une part, les dérogations accordées en vertu de l'article 19 ne seraient plus autorisées, lorsqu'il s'agit de plans d'urbanisme entrés en vigueur depuis plus de dix ans. Dans cette hypothèse, la révision du plan devrait en principe s'imposer. D'autre part, dans l'hypothèse de dérogations mineures au plan d'urbanisme, les possibilités de dérogations sans régime juridique spécifique accordées en vertu de l'article 18a de la loi d'aménagement du territoire devraient être élargies.

Le gouvernement a suivi les propositions de la Commission d'évaluation sur ce point. Les possibilités d'accorder des dérogations, sans l'intervention de la province et avec une procédure moins lourde, pour des dérogations mineures au plan d'urbanisme, seront élargies par la réforme de la loi d'aménagement du territoire. Mais en ce qui concerne les dérogations de l'article 19, les propositions du gouvernement diffèrent de celles de la Commission d'évaluation. Le gouvernement estime, au contraire de la Commission, que la conciliation entre le principe de planification et la nécessité d'une plus grande souplesse doit conduire à élargir et à faciliter les possibilités de dérogations prévues par cet article, et non les réduire. Plutôt que de renforcer la position du plan d'urbanisme, il apparaît nécessaire d'adapter le droit à cette pratique en élargissant la procédure de l'article 19 à une procédure de décision autonome par rapport au plan d'urbanisme. Le projet du gouvernement subordonne à deux conditions la possibilité d'obtenir des dérogations à toutes les dispositions du plan d'ur-

banisme. La dérogation doit, en premier lieu, être motivée et indiquer de quelle façon les intérêts de l'aménagement seront préservés et doit, en second lieu, être précédée d'une déclaration de non-opposition de la province. En conséquence, outre la motivation argumentée de la dérogation, seul un contrôle de la province est exigé. De ce fait, la possibilité d'accorder des permis de construire en vertu de l'article 19 de la loi d'aménagement du territoire serait totalement indépendante du plan d'urbanisme. En outre, son statut serait modifié puisqu'elle deviendrait une véritable procédure de décision indépendante.

L'adoption de ces propositions et leur publication au *Journal officiel (Staatsblad)* auraient pour conséquence de porter atteinte au principe de planification qui est l'un des principes essentiels de l'aménagement du territoire néerlandais.

2.4. Les permis de construire, les déclarations de travaux et les ouvrages exemptés de permis et de déclaration

La loi relative au logement révisée est entrée en vigueur en 1991. Cette réforme visait notamment à alléger les charges pesant sur les demandeurs d'autorisation de construire et à aller vers plus de dérégulation.

L'un des changements les plus importants résultant de cette réforme a été de substituer à l'obligation d'avoir un permis de construire pour toutes les constructions, une distinction entre trois types de constructions : des ouvrages exemptés de permis et de déclaration préalable, des constructions pour lesquelles une déclaration préalable est obligatoire et des constructions pour lesquelles un permis de construire est exigé.

Le permis de construire n'est pas obligatoire pour les ouvrages de faible importance énumérés à l'article 43 de la loi relative au logement, comme les clôtures ou les abris de garages. Ces ouvrages ne doivent satisfaire qu'aux exigences techniques prévues par la décision de la construction qui est un règlement d'administration publique.

Les constructions qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable ne sont pas énumérées dans la loi elle-même, mais dans la décision des constructions soumises à déclaration préalable qui est un règlement d'administration publique. Un contrôle préalable de la construction projetée est réalisé sur la base de cette déclaration afin de s'assurer qu'il s'agit bien d'une construction soumise à déclaration préalable, qu'elle est conforme aux exigences raisonnables du bien-être et qu'elle respecte les dispositions du plan d'urbanisme. La commune notifie ensuite sa décision qui prend la forme soit d'une déclaration d'acceptation si les exigences sont satisfaites,

soit d'une opposition si elles ne le sont pas et qu'il y a obligation de demander un permis de construire ou une dérogation. Si une demande de déclaration préalable ne satisfait pas aux prescriptions du plan d'urbanisme, une dérogation sans régime juridique spécifique en vertu de l'article 18a de la loi d'aménagement du territoire peut toujours être accordée. Dans cette hypothèse, la procédure est moins lourde puisqu'il n'y a pas de contrôle préalable par la province.

Dans l'hypothèse où un permis de construire est demandé, il y a alors un contrôle préalable complet par rapport au plan d'urbanisme en prenant en compte les exigences raisonnables du bien-être, par rapport au règlement municipal de construction et par rapport à la décision de la construction ⁽²⁷⁾. On peut se demander si cette dérégulation par la création de trois catégories distinctes souhaitée par le législateur a eu des effets positifs. Il semble au contraire que cette réforme a entraîné de nouvelles complications et de grandes difficultés juridiques pour les citoyens.

La possibilité de délivrance d'un permis tacite ou d'une déclaration d'acceptation tacite qui résultent de l'absence d'opposition de l'autorité compétente dans le délai prévu par les textes est une innovation essentielle de cette réforme. Il ne peut y avoir délivrance d'un permis tacite que si la demande n'est pas incompatible avec le plan d'urbanisme. S'il existe une contrariété, l'écoulement du délai entraîne un refus tacite de la demande. Pour les déclarations préalables, en revanche, une déclaration d'acceptation tacite peut être accordée même si l'ouvrage concerné ne respecte pas les prescriptions du plan d'urbanisme.

Ce système est source de nombreuses difficultés juridiques. Par exemple, dans l'hypothèse où un citoyen a présenté une demande de permis de construire et entreprend de bonne foi la construction projetée, alors que le délai de réponse de l'autorité compétente est arrivé à son terme et qu'il pense être titulaire d'un permis tacite. Il se rend coupable d'une infraction pénale si le permis de construire ne respecte pas les prescriptions du plan d'urbanisme, même partiellement. En effet, cette hypothèse correspond à une hypothèse de refus tacite et non de permis tacite : la construction est donc réalisée sans permis de construire.

La distinction entre les ouvrages soumis à obligation de déclaration préalable et les constructions soumises à obligation de permis de construire

(27) En outre, dans l'hypothèse par exemple de la reconstruction d'un monument protégé, le demandeur doit obtenir un permis sur le fondement de la loi sur les monuments.

entraîne de nombreux problèmes en ce qui concerne le régime de la déclaration d'acceptation tacite et celui du permis de construire tacite.

Ce système n'a sûrement pas contribué à une simplification pour le citoyen. En pratique, le délai de la procédure peut être raccourci, si le pétitionnaire est prêt à prendre le risque de commencer la construction sans avoir d'autorisation de construire et, en conséquence, de devoir éventuellement prendre des mesures de restitution dans l'hypothèse où le permis de construire lui est refusé. C'est pourquoi le gouvernement a proposé de supprimer la distinction en trois catégories d'ouvrages et de lui substituer une distinction en deux catégories.

Les propositions du gouvernement n'ont, jusqu'à aujourd'hui, pas donné lieu à la présentation de la modification de la loi au Conseil d'État. Il est suggéré, d'une part, d'élargir la catégorie des constructions exemptées de permis de construire. Il est proposé, d'autre part, que la majorité des ouvrages soumis à déclaration préalable puissent être désormais réalisés sans aucune autorisation préalable. Il apparaît enfin que ces propositions remettent en cause la position du plan d'urbanisme en tant que principal instrument d'aménagement au niveau de la commune. Les compétences des communes en matière d'aménagement résultant du droit de l'aménagement du territoire, particulièrement celles concernant le plan d'urbanisme, seraient encore atténuées si ces propositions aboutissaient à une loi.

3. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

L'aménagement du territoire aux Pays-Bas est caractérisé par deux principes : le principe de planification et le principe de décentralisation. Il apparaît que ces deux principes sont, depuis l'entrée en vigueur de la législation sur l'aménagement du territoire, opposés, ce qui est caractéristique du système néerlandais : conflit entre sécurité juridique (normativité, planification) et besoin de souplesse d'une part, et conflit entre centralisation et décentralisation d'autre part. Ce conflit s'est accru ces dernières années. Les réformes récentes, les développements de la jurisprudence, les propositions et projets du gouvernement (la procédure de décision autonome, la suppression de la distinction en trois catégories d'ouvrages...) ont des conséquences importantes sur les principes qui caractérisent l'aménagement du territoire. Les principes de planification et de décentralisation, qui semblaient il y a peu de temps encore inattaquables, sont dans une certaine mesure remis en cause.

En outre, la portée juridique des plans d'aménagement élaborés par les autorités hiérarchiquement supérieures s'est considérablement développée, surtout du fait de la modification du système de protection juridique (intervention de la juridiction administrative dans le droit de l'aménagement du territoire) et de l'entrée en vigueur de la loi générale de droit administratif. Cet élément, ajouté au fait que le système juridique résultant de la loi d'aménagement du territoire et de la loi relative au logement est devenu de plus en plus complexe, a eu pour conséquence d'augmenter plutôt que de diminuer les charges de l'administration et de menacer l'équilibre du système.

Il reste donc à savoir si le système d'aménagement du territoire ne devrait pas être (et ne sera pas) révisé à moyen terme de manière encore plus radicale que celle suggérée par la proposition de modification de la loi d'aménagement du territoire soumise à discussion. Mais il est encore trop tôt pour déterminer quels seront les effets de cette réforme sur la loi d'aménagement du territoire et la loi relative au logement.