

La nouvelle gouvernance de l'aménagement et de l'urbanisme aux Pays-Bas

JEAN-MARC TALAU

docteur en droit, avocat

SOMMAIRE

I. – LE RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION ET DE GESTION

Le cadre juridique des orientations « politiques » : les plans d'aménagement du territoire ou *structuurvisies*

L'instrument central de la planification opposable : le *bestemmingsplan*

II. – LE MODELAGE DE LA PLANIFICATION COMMUNALE PAR LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE L'INTERVENTION NATIONALE ET PROVINCIALE

Les normes administratives générales : *Algemene maatregel van bestuur*
L'inpassingsplan

Les directives : *proactieve aanwijzing* et *reactieve aanwijzing*

1. – Quelques caractéristiques de l'aménagement du territoire sautent d'emblée aux yeux du visiteur des Pays-Bas. C'est peu d'écrire que dans ce territoire économiquement dynamique et s'imposant comme un carrefour de routes commerciales, les espaces naturels restent néanmoins prépondérants. De superficie modeste, en partie gagné sur la mer (*polders*) et situé en dessous du niveau de la mer, ce territoire est soumis à un risque environnemental élevé (marées, inondations, montée des eaux...) qui mobilisera d'immenses ressources, en termes d'équipements publics, dans les dix ans. La vision des immenses champs de fleurs et prairies d'élevage, ainsi que des parcs éoliens, comme des bases nautiques et espaces naturels aménagés, témoigne que les activités agricoles et horticoles constituent encore un grand pan de l'économie, que le développement des énergies renouvelables est en marche, et que les loisirs naturels occupent une grande place dans la vie des Néerlandais. Les faubourgs de La Haye (*Den Haag*), capitale administrative et ville éminemment internationale, ressemblent eux-mêmes à des quartiers éparpillés dans un grand « jardin », s'étendant jusqu'au front de mer aménagé. Les villes, pittoresques, dont la cosmopolite Amsterdam est emblématique, contrastant avec la grande ville portuaire et industrielle de Rotterdam, se

distinguent nettement des concentrations de grands habitats collectifs et des zones commerciales d'entrée de ville françaises. Les villes ne sont guère éloignées de plus de soixante kilomètres, les unes des autres, de telle manière qu'elles quadrillent le territoire et que les régions administratives constituées autour des grandes villes ont plutôt les dimensions d'une agglomération française. Ces villes, à l'urbanisation en apparence maîtrisée, sont reliées par un réseau d'autoroutes et routes à grande vitesse, ainsi que par un réseau ferroviaire, qui constituent un maillage dense, sans compter le grand nombre des canaux et cours d'eau dont la diversité n'a d'égale que la richesse de la langue néerlandaise pour les désigner. Pour qui a dépassé les images de cartes postales et a été amené à s'établir aux Pays-Bas, la planification est omniprésente et implique toutes les collectivités publiques, alors que l'instruction des autorisations d'urbanisme par les organes communaux présente une intéressante rapidité et une enviable souplesse pour l'administré. Tant par l'attraction qu'exerce toujours la recherche de la simplicité, que par la densité des enjeux sur ce territoire et la promiscuité des circonscriptions administratives, la gouvernance de l'urbanisme aux Pays-Bas mérite une étude actualisée, à l'heure où est entrée en vigueur une importante réforme qui, depuis 2008, a changé la donne des compétences administratives et de la gestion de l'urbanisme.

2. – Le droit de l'aménagement et de l'urbanisme aux Pays-Bas était décrit récemment ⁽¹⁾ comme fortement planifié (mais essentiellement indicatif) et décentralisé ⁽²⁾, où seul le *bestemmingsplan*, équivalent du plan local d'urbanisme, avait certainement une force contraignante à l'égard des pétitionnaires et instructeurs d'autorisations. Le droit administratif des Pays-Bas étant généralement peu enclin à imposer des compétences liées, les communes jouissaient d'un pouvoir d'appréciation, et la portée réelle de son contrôle, récemment juridictionnel, était débattue ⁽³⁾. Ce système était néanmoins caractérisé par une pratique immodérée des dérogations aux règles d'urbanisme, qui reste sensible ⁽⁴⁾. En outre, le principe de décentralisation était relativement atténué, notamment en raison du contrôle provincial des documents et actes communaux. Une tendance à la centralisation avait déjà été observée, au vu d'une série de lois entre 1994 et 1996, notamment la loi dite « NIMBY », en matière de coordination de projets, la loi « Tracé » en

(1) Dr. A.A.J. de Gier, Le droit de l'urbanisme aux Pays-Bas, *Afdruk* n° 3, p. 525-545 : annonçant la modification de l'article 19 de la WRO en matière de dérogation aux plans d'urbanisme. Sur le projet de loi, le professeur de Gier a ensuite publié une étude concernant la future réforme de 2008 : A.A.J. de Gier, *Het definitieve voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening, Agr.r. (Tijdschrift voor agrarisch recht – Revue de droit rural)*, 2006, p. 546-555.

(2) Le principe de décentralisation est affirmé par l'article 124 de la Constitution (*Grondwet – GW*). Les articles 127, 145 et 149 de la Constitution attribuent une compétence normative aux états provinciaux et conseils municipaux.

(3) Dr. A.A.J. de Gier, Article paru dans l'*Afdruk* préc., particulièrement p. 532-533.

(4) *Idem*, p. 541.

matière d'infrastructures, et la loi relative au nivellement, qui ont permis à l'État ou à la province d'imposer soit une décision sur un tracé, soit une modification du plan communal d'urbanisme, sans oublier la création de « régions » autour des grandes villes, dont les plans d'aménagement sont censés s'imposer aux communes, en ce que sont localisés les projets et équipements d'intérêt régional⁽⁵⁾. Il convient d'indiquer dès maintenant que le phénomène s'est considérablement accentué avec la réforme de 2008.

3. – S'agissant des autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis de démolir, autorisations d'installations diverses), l'introduction en 1991, à côté du permis de construire, d'un système de déclaration préalable et d'exemption a été vécue comme une source de complications, tout comme l'insécurité juridique d'une autorisation tacite pouvant être remise en cause en cas d'incompatibilité avec le plan d'urbanisme⁽⁶⁾.

4. – La politique d'occupation des sols (*grondexploitatie*) et la politique foncière (*grondbeleid*) englobent classiquement l'intervention foncière des collectivités publiques (*actieve grondpolitiek*), l'encadrement de la maîtrise d'ouvrage privée (*zelfrealisatie, particulier opdrachtgeverschap*), et le partenariat public-privé (PPS : *publiek-private samenwerking*). Le droit néerlandais pratique également les conventions d'aménagement (*exploitatieovereenkomsten*), ainsi que les instruments d'intervention foncière, que sont l'expropriation (*onteigening*) et le droit de « préférence » (*voorkeursrecht*).

5. – L'urbanisme et l'aménagement sont régis par plusieurs lois non codifiées, dont les principales sont la loi d'aménagement du territoire (Wro : *Wet op de ruimtelijke ordening*)⁽⁷⁾, texte fondamental relatif à la planification, et la loi sur le logement (Ww : *Woningwet*)⁽⁸⁾ qui en représente le complément en matière de construction et de permis de construire (le permis de démolir et l'autorisation d'installations diverses sont régis par la Wro). Complètent ce dispositif, notamment, les dispositions relatives à la réalisation de l'aménagement et aux participations (Grex : *Grondexploitatiewet*).

6. – La loi d'aménagement du territoire, datant de 1965, refondue en 1985, puis retouchée en 2000, a été l'objet, après une gestation de plus de dix ans⁽⁹⁾, d'une

(5) *Idem*, p. 536 à 540.

(6) *Idem*, p. 542 et s.

(7) *Wet op de Ruimtelijke Ordening* : les initiales « WRO » désignent, en pratique, l'ancienne version de la loi, alors que les initiales « Wro » désignent désormais la version en vigueur, après la réforme de 2008.

(8) *Woningwet* : « Ww ».

(9) N.S.J. Koeman et al., *Parlementaire geschiedenis Wet ruimtelijke ordening*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2008.

importante réforme aboutie en 2008⁽¹⁰⁾, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008, que le professeur De Gier appelait de ses vœux dans l'*Afdruh*.

7. – Pour une étude complète de la réforme, le lecteur pourra se rapporter notamment à une étude collective sous la direction du professeur Van Buuren⁽¹¹⁾ et à l'ouvrage complet de maître Van Der Schoot⁽¹²⁾, ainsi qu'à plusieurs manuels et monographies de droit de l'urbanisme⁽¹³⁾, uniquement disponibles en néerlandais.

8. – Les plus importantes modifications apportées, en 2008, aux différents textes de la matière sont :

- l'affirmation d'un objectif d'aménagement durable de qualité⁽¹⁴⁾ ;
- la suppression de l'approbation du plan d'urbanisme communal (*bestemmingsplan*) par la province (l'équivalent d'un département) ;
- l'instauration d'une compétence normative générale de l'État et de la province et la création du plan d'urbanisme provincial ou étatique (*inpassingsplan*), ainsi que l'affirmation d'un pouvoir d'indication sur le contenu de la planification communale et des décisions relatives à des projets déterminés ;
- au niveau communal, la création d'un nouveau document d'urbanisme, le règlement communal de gestion⁽¹⁵⁾, qui est offert au choix des édiles comme une alternative au plan d'urbanisme ;

(10) Loi du 22 mai 2008 d'adaptation de diverses lois en vue de l'entrée en vigueur de la loi d'aménagement du territoire et portant dispositions transitoires (Loi d'introduction à la loi d'aménagement du territoire) – *Wet van Mei 2008 tot aanpassing van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening alsmede regeling van overgangsrecht (Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening)*, *Staatsblad (Journal officiel)* 2008, 180.

Loi du 29 mai 2008, portant modification de diverses lois en rapport avec la réorganisation du ministère du logement, des quartiers et de l'intégration, et diverses autres modifications – *Wet van 29 mei 2008 tot wijziging van diverse wetten in verband met het aantreden van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en diverse andere wijzigingen*, *Staatsblad* 2008, 197.

Décret du 21 avril 2008 d'application de la loi d'aménagement du territoire – *Besluit van 21 april 2008 tot invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Besluit ruimtelijke ordening)*, *Staatsblad* 2008, 145.

Décret du 25 avril 2008, portant modification de diverses règles générales de droit administratif en rapport avec l'introduction de la loi d'aménagement territoriale – *Besluit van 25 april 2008, houdende wijzigingen van een aantal Algemene Maatregelen van Bestuur in verband met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Invoeringsbesluit Wro)*.

Wet van 29 mei 2008 tot wijziging van diverse wetten in verband met het aantreden van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en diverse andere wijzigingen, *Staatsblad* 2008, 197.

(11) P.I.J. van Buuren et al., *Van WRO naar Wro*, Den Haag (La Haye), Instituut voor bouwrecht (Institut du droit de la construction), 2008.

(12) Mr. T.H.H.A. van der Schoot, *Nieuwe Wro: bedoeling en bevoegdheden*, Amsterdam, Berghauser Pont Publishing, 2008.

(13) Mr. A.W. Klaassen, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw*, 3e. druk, Berghauser Pont Publishing, 2008 ; mr. T.H.H.A. van der Schoot, *De Gemeenteraad en de (nieuwe) Wro*, Berghauser Pont Publishing, 2008 ; Onder redactie van dr. Henk de Vries, mr. Selma van Velsen en mr. Frank Arents, *Bestemmingsplannen en procedures*, *Praktijkboek*, 2e. (herziene) druk, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2008 ; J.W. van Zundert (red), *Wegwijzer Wro/Bro* 2008, 2e. druk, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2008.

(14) *duurzame ruimtelijke kwaliteit*.

(15) *gemeentelijke beheersverordening*.

- l’introduction de la possibilité de prolonger un plan d’urbanisme ;
- l’introduction de la possibilité de prévoir, dans les plans, la compétence en matière d’actualisation du document ;
- l’encadrement du permis de démolir par la planification ;
- l’amélioration de la planification de réalisation de l’aménagement ;
- l’abrogation des alinéas 1 et 4 de l’article 19 de la loi d’aménagement du territoire, régissant les conditions de dérogation aux plans d’urbanisme, et la suppression de la procédure de contrôle par la province au moyen de la déclaration de non-opposition préalable ;
- l’introduction et l’harmonisation des régimes de dérogation, dans les différents documents et procédures d’urbanisme.

9. – Intervenant au moment du lancement d’un très ambitieux et coûteux projet environnemental et de lutte contre les inondations et la montée des eaux, la réforme de l’urbanisme redistribue les compétences, et remodèle les instruments de planification et de gestion, jusqu’à en créer de nouveaux.

10. – La Wro a posé la notion d’intérêt, communal, provincial ou national, comme critère général de répartition des compétences. L’État et la province ont une compétence de planification en toute matière relevant de leur intérêt propre. Maître Van der Schoot résume ainsi les idées forces de la nouvelle gouvernance⁽¹⁶⁾ :

- « Les responsabilités et les compétences incombent à la collectivité publique la plus appropriée.
- La commune est en principe la collectivité la plus appropriée.
- En principe, c’est la commune qui édicte des prescriptions opposables aux administrés.
- Dans les instruments de “politique” [de l’aménagement], il n’y a pas de normes [opposables]. Lorsque la force contraignante est souhaitable, la mise en œuvre d’autres compétences doit être envisagée.
- L’État et la province disposent de compétences pour donner, en amont, des orientations aux décisions communales et, après coup, pour réagir à des décisions d’aménagement communales inopportunes.
- Les compétences de l’État et de la province sont limitées en principe, respectivement, aux intérêts (inter)nationaux et provinciaux.
- Néanmoins, il peut être décidé que la commune reste la mieux placée pour régler des intérêts supracommunaux.
- Un intérêt intercommunal peut constituer un intérêt provincial lorsqu’il n’a pas été défendu en commun par les communes concernées. »

(16) Mr T.H.H.A. van der Schoot, *Nieuwe Wro : bedoeling en bevoegdheden*, préc. p. 20.

11. – Pour l'essentiel, la réforme de 2008 a conforté le rôle central de la commune dans la gestion de l'urbanisme, et dans l'élaboration des documents d'urbanisme et d'aménagement, au premier rang desquels figure le plan local d'urbanisme, désigné sous le nom de *bestemmingsplan*. Supprimant formellement la relecture provinciale du plan local d'urbanisme, la réforme soumet directement l'élaboration du document au contrôle juridictionnel. Cela est sans doute plus conforme au principe constitutionnel de décentralisation.

12. – Mais en même temps, pour assurer que les intérêts et politiques d'aménagement de l'État et des provinces (l'équivalent des départements français) ne soient pas négligés, la réforme dote les échelons supracommunaux du pouvoir et de la responsabilité d'élaborer des plans d'urbanisme comparables à ceux des communes, jusqu'aux tout nouveaux *inpassingsplannen* qui sont, eux, incorporés aux plans communaux par effet de la loi. En même temps, les collectivités supracommunales sont dotées d'autres instruments d'intervention, leur permettant de modeler les documents d'urbanisme communaux, ou même d'imposer aux communes leurs partis pris d'aménagement. C'est le premier trait original et instructif de la réforme, qui marque son caractère fortement centralisateur.

13. – À tous les échelons de compétence, le régime des instruments de planification et de gestion est substantiellement remodelé, simplifié et harmonisé. Dans le contexte d'un fort lobbying des promoteurs, les dérogations les plus importantes aux règles d'urbanisme ne peuvent finalement plus être envisagées que dans la perspective d'une modification de la planification; ce qui constitue déjà une importante avancée aux Pays-Bas. De manière plus générale, la réforme a particulièrement mis l'accent sur l'exigence de conformité et d'actualisation des documents d'urbanisme, par rapport aux législations et plans sectoriels qu'ils incorporent, d'une manière encore plus poussée que pour le plan local d'urbanisme français; c'est le deuxième trait original de la réforme.

14. – En raison de la centralisation qui domine la réforme de 2008, il convient d'étudier le renforcement des instruments de planification, et les instruments spécifiques de l'intervention supracommunale.

I. – LE RENFORCEMENT DES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION ET DE GESTION

15. – La planification communale conserve formellement un rôle « central » dans la pratique de l'urbanisme. La réforme de 2008 offre aux communes une procédure d'élaboration libérée de l'approbation de la province et un instrument alternatif simplifié de planification. Elle inscrit les dérogations les plus importantes

dans la perspective de la révision du plan local d'urbanisme. Elle facilite la révision du plan local d'urbanisme et contraint les communes à actualiser les documents d'urbanisme en fonction des politiques d'aménagement et des législations sectorielles, dont ceux-ci doivent être la synthèse.

16 – L'État et les provinces sont désormais dotés d'instruments de planification et de gestion de l'aménagement et de l'urbanisme comparables à ceux des communes; que ce soient les plans déterminant les orientations de politique d'aménagement du territoire (*structuurvisies*), les plans d'urbanisme (*bestemmingsplannen*) et les nouveaux instruments alternatifs. Les régimes juridiques sont pratiquement alignés sur celui des instruments communaux. Il importe de souligner que tous les échelons administratifs sont marqués par la grande distinction apportée par la réforme, entre les instruments de la politique d'aménagement et les instruments normatifs.

■ Le cadre juridique des orientations « politiques » : les plans d'aménagement du territoire ou *structuurvisies*

17. – La réforme de 2008 a substitué aux anciens plans d'aménagement du territoire, désignés comme *streekplannen* ou *structuurplannen*, un nouvel instrument de planification désigné *structuurvisie*. Illustrant le nouveau principe cardinal de la distinction de la politique d'aménagement (*beleid*), de la compétence normative (*normstelling*) et de la compétence d'exécution (*uitvoering*)⁽¹⁷⁾, ce nouvel instrument ne mélangera plus les déclarations de politique générale et les normes. Il n'exprime que les orientations de la politique d'aménagement sur un territoire déterminé. L'État, la province et la commune, à l'exception de la région (ce qui est une différence notable avec la WRO, depuis 2006)⁽¹⁸⁾, ont chacun la compétence d'élaborer un ou des plans d'aménagement, à leur niveau territorial. Ces plans ne sont pas d'application directe ou opposables aux administrés.

18. – L'État, ou plus précisément le ministre du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM: *Volkshuisvestingvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*), conserve la responsabilité d'établir un plan d'aménagement du territoire national (dans la continuité du *Nota Ruimte*, adopté en 2006, jusqu'en 2020 avec une perspective à 2030). L'État peut prévoir des plans spécifiques ou sectoriels, concernant par exemple les terrains du ministère de la défense, les autoroutes, ou l'aéroport international de Schiphol près d'Amsterdam.

(17) Mr T.H.H.A. van der Schoot, *Nieuwe Wro: bedoeling en bevoegdheden*, préc. pp. 34s.

(18) Il convient de rappeler la création de « régions » autour des grandes villes néerlandaises, dont les plans d'aménagement étaient censés s'imposer aux communes, en ce qu'ils localisaient les projets et équipements d'intérêt régional.

19. – La province (plus précisément son organe « législatif » : les états provinciaux) a également l'obligation d'établir un plan général d'aménagement de l'ensemble de son territoire, indiquant les aménagements projetés, dans les grandes lignes. L'échelon provincial est notamment responsable de l'équilibre entre les espaces naturels, aquatiques et économiques, de la préservation de la nature et des terres cultivables, du développement des espaces de tourisme et de loisirs. Des plans spécifiques peuvent être établis, par exemple pour les zones d'activités et les parcs éoliens. Les provinces peuvent arrêter des plans d'aménagement d'intérêt commun.

20. – La commune, ou plus précisément le conseil municipal, a également l'obligation d'arrêter un ou plusieurs plans d'aménagement couvrant l'intégralité du territoire communal ; ce qui n'était pas la pratique jusqu'à présent. Les communes ont la faculté d'établir des plans intercommunaux. Outre les orientations générales qui sont le trait commun à tous les plans d'aménagement, le plan communal indique les zones dont le développement n'est pas prévu. Il indique également les zones où sont envisageables des conventions d'aménagement, ou l'exercice du droit de préférence.

■ L'instrument central de la planification opposable : le *bestemming-splan*

21. – Suite à un amendement parlementaire, la terminologie officielle a réservé à la commune la notion de *bestemmingsplan*. Mais la réforme de 2008 a en réalité laissée intacte la possibilité pour l'État et la province d'établir des plans d'urbanisme de la même nature que ceux de la commune, à savoir des *bestemming-splannen*, tout en soumettant leur procédure à celle des *inpassingsplannen* qui seront étudiés au titre des instruments spécifiques de l'intervention supracommunale. Tout particulièrement, l'article 10.3 de la Wro a réservé la possibilité pour l'État d'adopter un tel plan pour toute partie du territoire national qui n'est pas comprise dans la circonscription d'une province ou d'une commune ; cela concerne par exemple la mer du Nord, la zone d'exclusivité économique. Mais pratiquement, le *bestemmingsplan* désigne l'instrument central de la planification communale.

22. – La position centrale du plan d'urbanisme est renforcée par la Wro. Tout d'abord, désormais, le plan doit couvrir l'intégralité du territoire de la collectivité concernée. Ensuite, au niveau communal, le plan d'urbanisme doit intégrer le plan de protection de l'environnement (*leefmilieuverordening*) et le plan de rénovation urbain (*stadsvernieuwingsplan*). Il est couplé aux autres instruments juridiques de l'urbanisme que sont les plans de réalisation (*exploitatieplannen*), imposés dans les programmes de construction urbains (*bouwplannen*) les plus

importants, qui détaillent les travaux de viabilisation et les besoins en équipements publics dans un secteur déterminé, les règles relatives aux participations, et éventuellement la répartition des catégories d'habitats ; concrètement, l'instruction des demandes de permis de construire sera réalisée au regard de l'ensemble de ces documents qui doivent être élaborés et sont judiciairement contrôlables⁽¹⁹⁾, en même temps.

23. – Sous l'empire de la Wro, le plan communal d'urbanisme reste la base juridique du contrôle d'une demande de permis de construire (*bouwvergunning*) ou d'une autorisation d'installations diverses. La Wro a rajouté le permis de démolir à la liste. Le plan constitue également un titre juridique justifiant l'expropriation. Le plan est d'application directe et opposable aux administrés.

24. – La numérisation des documents d'urbanisme, généralisée par la réforme de 2008, a facilité l'accès à la planification. Le plan d'urbanisme est déjà facilement consultable sur le site internet des grandes villes ; il est désormais prévu que, par internet, les administrés disposent partout, dans un proche avenir, d'une information précise sur les possibilités d'usage et de construction de chaque parcelle, de manière équivalente à un certificat d'urbanisme.

25. – La Wro n'apporte globalement pas de changement dans le contenu du plan local d'urbanisme. En pratique, le plan communal comprend formellement un document graphique, la réglementation des constructions, installations, démolitions et rénovations autorisées, ainsi que les normes de construction.

26. – Sous l'empire de la Wro, le conseil municipal reste l'organe compétent pour l'élaboration du plan local d'urbanisme. Le document est préparé sur la base d'un compte-rendu environnemental très réglementé, intégrant les directives européennes (*milieueffectrapportage*)⁽²⁰⁾ et d'une étude préalable obligatoire au titre des législations sectorielles relatives au bruit, à la qualité de l'air, au régime des eaux, à la protection de la nature, à la protection du patrimoine historique et culturel, ainsi qu'aux réseaux divers.

27. – L'actualisation du document d'urbanisme a été l'une des préoccupations majeures du législateur de 2008, au motif du constat d'un faible investissement des communes dans la mise à jour des données d'aménagement, jusqu'alors. La Wro impose désormais aux communes de vérifier en tous temps la correspondance du plan local d'urbanisme avec l'état réel de développement du territoire et

(19) Pour une vision d'ensemble des délais et conditions des recours contentieux, le lecteur pourra consulter utilement les tableaux récapitulatifs complets réalisés par Maître van der Schoot, ouvrage préc., p. 294 à 302.

(20) Mr Selma van Velsen et Mr Frank Arents, ouvrage préc., p. 174 et s.

l'évolution des législations sectorielles, et au plus tard tous les dix ans, durée de principe d'application d'un *bestemmingsplan*, éventuellement reconductible. En l'absence de décision de prolongation ou de révision du plan expiré, la sanction est l'interdiction de percevoir les participations liées aux autorisations d'urbanisme et décisions d'exemption. En même temps, l'adaptation du plan communal est en toutes circonstances facilitée, et également raccourcie, notamment par la disparition de l'approbation provinciale.

28. – À côté du plan d'urbanisme, un amendement à la Wro a offert aux collectivités la possibilité d'élaborer un instrument simplifié de planification, les *beheersverordeningen*, qui peuvent être envisagés comme une alternative au plan d'urbanisme, uniquement pour les zones qu'il n'est pas prévu de développer en terme d'aménagement (zones naturelles, zones protégées, zones résidentielles urbanisées) ; cela, en vue de satisfaire à la nouvelle obligation de couvrir l'intégralité du territoire d'une collectivité par des instruments de planification. Cet instrument alternatif est caractérisé par l'idée de figer l'existant. Le plan d'aménagement peut indiquer les zones qui seront couvertes par ce document. Logiquement, le document simplifié peut même succéder à un *bestemmingsplan* expiré, mais toujours dans les zones qui ne sont pas ou plus appelées à se développer. La réforme de 2008 laisse subsister de nombreuses questions juridiques sur ce nouvel instrument alternatif au plan local d'urbanisme ⁽²¹⁾.

29. – La réforme a également modifié le cadre des dérogations d'urbanisme portant sur un projet déterminé, qui ne sont plus indépendantes du plan d'urbanisme, à la différence de ce que prévoyait l'article 19 de la WRO. Désormais, la décision portant sur un projet déterminé, ou *projectbesluit*, s'inscrit dans une procédure de planification, techniquement conçue pour précéder l'élaboration ou l'adaptation d'un plan d'urbanisme dans un délai d'un an, éventuellement prolongé, dans la limite de deux à quatre ans selon les cas. En l'absence d'adoption d'un plan d'urbanisme dans le délai prescrit par la loi, est prévue comme sanction, l'interdiction de percevoir les participations liées aux autorisations d'urbanisme.

II. – LE MODELAGE DE LA PLANIFICATION COMMUNALE PAR LES NOUVEAUX INSTRUMENTS DE L'INTERVENTION NATIONALE ET PROVINCIALE

30. – Si dans le cadre du principe constitutionnel de décentralisation, la commune reste considérée comme l'échelon administratif le plus approprié pour apprécier

(21) A.G.A. Nijmeijer, *Van beheersverordening naar bestemmingsplan light*, TBR (Tijdschrift voor Bouwrecht: Revue du droit de la construction) 2008/4.

et choisir librement la politique d'aménagement, la réforme de 2008 a veillé à doter l'État et la province d'instruments d'intervention qui vont modeler la planification communale, jusqu'à même s'y incorporer par l'effet de la loi. C'est là que réside l'autre grande originalité de la nouvelle gouvernance, qui pourrait bien inspirer des idées de réforme au-delà des Pays-Bas.

31. – Le nouveau cadre juridique permet pratiquement à l'État et à la province de déterminer les domaines concernant leurs intérêts, dans lesquels ils entendent assumer la direction et la responsabilité des projets d'aménagement. Ce n'est que dans les limites de l'exercice des nouveaux pouvoirs, appréciées par les autorités supracommunales elles-mêmes sous le contrôle du juge, que les communes pourront être privées de leurs compétences de principe, en tout ou partie. C'est l'idée-force du régime juridique des instruments d'intervention spécifiques : normes administratives, plans ou directives.

■ Les normes administratives générales : *Algemene maatregel van bestuur*

32. – L'État et la province disposent tout d'abord de la faculté de prendre des règlements administratifs généraux (AMvB : *algemene maatregel van bestuur*). Exercée en matière d'urbanisme et d'aménagement, elle se traduit par l'édiction d'un arrêté royal (« AMvB » proprement dit), ou provincial (*provinciale planologische verordening*), relativement au contenu et à l'élaboration de la planification.

33. – Il est enseigné que tel arrêté n'est en principe pas opposable directement aux administrés. C'est alors logiquement que le projet d'arrêté précité ne peut pas être l'objet d'un recours contentieux de tout intéressé ; néanmoins, l'arrêté peut être déclaré non contraignant par le juge administratif, dans le cadre d'un recours contre la décision d'urbanisme qui se base sur le contenu de l'arrêté royal ou provincial.

34. – Au final, les collectivités concernées doivent, dans l'année, adapter leurs documents d'urbanisme à l'arrêté, de telle manière que, pratiquement, les partis pris supracommunaux ou supraprovinciaux modèlent l'urbanisme communal ou provincial. Cependant, cette mise en conformité des documents d'urbanisme n'est pas sanctionnée par la loi, tout au moins pour la partie non opposable de l'arrêté.

35. – Il s'impose en effet de préciser, à ce stade, que l'arrêté précité peut comprendre des mesures conservatoires pour préserver les orientations supracommunales, dans l'attente d'un plan local d'urbanisme communal (préalablement à la rédaction de l'arrêté, il est aussi possible de « geler » l'existant à titre

conservatoire); de telles mesures constituent un motif de refus d'autorisation d'urbanisme opposable au pétitionnaire.

36. – Les collectivités supracommunales disposent donc pratiquement de la faculté de prévoir des normes opposables, à côté de normes qui ne sont en principe que d'application indirecte.

37. – Elles disposent aussi d'un recours contentieux pour faire déclarer inapplicables des dispositions d'un plan local d'urbanisme contraires à leur arrêté, à l'occasion d'un recours contre une autorisation d'urbanisme ou d'exemption.

38. – Mais en dehors des quelques mesures opposables, afin d'imposer leur vision à une commune réticente, l'État et la province doivent recourir à d'autres instruments, comme l'*inpassingsplan*, ou les directives contraignantes.

■ L'*inpassingsplan*

39. – L'*inpassingsplan* a été conçu dans la réforme de 2008, comme un instrument d'intervention directe de l'État et de la province, dans la planification d'urbanisme de la commune. Le choix terminologique est très significatif. Le terme *inpassing* peut se traduire par intégration ou insertion. C'est précisément de quoi il s'agit, puisque le document élaboré au niveau national ou provincial est incorporé au plan communal d'urbanisme par l'effet de la loi et devient ainsi opposable aux administrés de la même manière que les dispositions établies par le conseil municipal. L'*inpassingsplan* représente, de la même manière, un fondement juridique du contrôle des demandes d'autorisation d'urbanisme, aussi bien que de l'expropriation ou de l'exercice du droit de préférence.

40. – Les rapports entre les deux types de documents d'urbanisme ne peuvent donc pas être compris et envisagés sous l'angle formel de la hiérarchie des normes, ni de la conformité ou de la compatibilité; ce qui différencie considérablement le droit néerlandais du droit français, dans l'attente des réformes à l'étude en France. Destiné à devenir partie intégrante du *bestemmingsplan* communal, l'*inpassingsplan* doit satisfaire aux mêmes exigences juridiques et financières.

41. – Cependant, alors que d'aucuns considèrent comme incertain le moment précis du mécanisme d'intégration qui fait la particularité juridique du document supracommunal ⁽²²⁾, certains commentateurs retiennent la date à laquelle le document provincial ou national est devenu définitif, et comparent le plan supracom-

(22) Mr. T.H.H.A. van des Schoot, *Nieuwe Wro: bedoeling en bevoegheden*, préc., p. 87.

munal à une décision préalable ou modificative, par rapport à un plan d'urbanisme (*besluit*), émanant cependant d'une autre collectivité que la commune ⁽²³⁾.

42. – Les *inpassingsplannen* peuvent être établis lorsqu'est en cause, évidemment, un intérêt national ou provincial. Les organes compétents sont respectivement le ministre « VROM » et les États provinciaux, toute délégation étant interdite. Par renvoi légal, les organes compétents appliquent en principe la procédure du *bestemmingsplan* communal. Incombe en principe aux maire et adjoints (*Burgemeester en wethouders*), la responsabilité d'instruire les demandes d'autorisations d'urbanisme et les exemptions concernant le plan supracommunal. La province peut néanmoins décider de conserver les compétences d'exécution et de réalisation (*Gedeputeerde Staten*) ; le ministre « VROM » aussi peut conserver la compétence d'exécution. Ils n'ont aucune obligation de les laisser à la commune qui serait toute désignée en qualité d'organe naturel d'exécution du plan local d'urbanisme auquel le plan supracommunal s'incorpore. L'idée-force est que le plan supracommunal est conçu pour permettre à l'État ou à la province de modeler le plan communal d'urbanisme en fonction de leurs intérêts et de s'assurer que les intérêts supracommunaux n'y seront pas négligés, d'une manière ou d'une autre.

Les directives : *proactieve aanwijzing* et *reactieve aanwijzing*

43. – L'État et la province peuvent en effet édicter des directives contraignantes (*proactive aanwijzingen*), par exemple en indiquant la localisation de parcs éoliens. La commune conserve son mot à dire sur le contenu détaillé des mesures ; mais elle est tenue d'adopter un plan d'urbanisme conforme à la directive. L'État peut aussi imposer des directives aux provinces, que celles-ci devront répercuter sur les communes. Dans tous les cas, une procédure de concertation et d'information est prescrite, en faveur des collectivités locales concernées. Des recours contentieux sont évidemment prévus.

44. – L'État et la province peuvent enfin repousser l'entrée en vigueur d'un *bestemmingsplan* ou d'une *projectbesluit* de la commune, qui seraient contraires aux intérêts supracommunaux. Cependant, une telle intervention ne peut pas bloquer la réalisation de l'entier document communal ; elle est conçue comme ponctuelle. Elle est limitée dans le temps, puisque si l'autorité supracommunale a exercé son pouvoir d'intervention, la publication du document communal devra néanmoins intervenir dans un délai de sept semaines après son approbation initiale par le conseil municipal (au lieu de deux semaines) ; seule la partie du

(23) Mr. S. van Velsen, Mr. F. Arents, *Bestemmingsplannen en procedures*, préc., p. 26, n° 1.2.3.2.

plan qui est visée par l'intervention ne sera pas publiée et n'entrera pas en vigueur. Au final, la commune est obligée d'adopter un document conforme aux directives supracommunales. Des recours contentieux sont évidemment prévus, notamment pour contrôler l'existence d'un intérêt provincial ou national; ils peuvent être assortis de mesures provisoires.