

Les principales évolutions du droit de l'urbanisme en Allemagne en 1998, 1999 et 2000⁽¹⁾

CARL-HEINZ DAVID

Professeur à l'université de Dortmund

Deux tendances ont principalement marqué le droit de l'urbanisme (*Städtebaurecht*) au cours de la période considérée :

- l'achèvement de la mise en place, consécutif au rapprochement des différentes législations, qui s'était réalisé après la réunification dans les anciens et nouveaux *Länder*, d'un système juridique urbanistique unique ;
- la transposition, en droit interne de l'environnement (*Umweltrecht*) et en droit de l'urbanisme, des exigences communautaires.

Au début de l'année 1998 une réforme du droit de l'urbanisme est entrée en vigueur. Le code de l'urbanisme dans sa rédaction du 1^{er} janvier 1998 en constitue la base juridique actuelle⁽²⁾. La modification était techniquement et juridiquement liée à celle de la loi (fédérale) relative à l'aménagement du territoire (*(Bundes)-Raumordnungsgesetzes*)⁽³⁾. Les deux lois

(1) Les explications développées ci-dessous font suite à un communiqué de présentation générale du droit de l'urbanisme allemand : Carl-Heinz David, Le droit de l'urbanisme en Allemagne, in *AFDUH* 1998, n° 2, p. 399-431.

Traduction d'Adeline Champagnat, allocataire de recherche à l'université de Paris II, monitrice à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines. Sous la direction de Jean-Pierre Lebreton, professeur à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, directeur de recherches au Gridauh.

(2) Le code de l'urbanisme (*Baugesetzbuch : BauGB*) dans sa rédaction en date du 28 août 1997 : v. BGBl. I, S. 2141. Le texte législatif est rappelé sur le site Web dont l'adresse est : <http://www.bmwbw.de>. Sous l'adresse Internet <http://www.raumplanung/uni-dotmund.de/rgl> des « *links* » permettent (sous toutes réserves) de trouver les textes législatifs et documents intéressant la planification. L'ensemble des textes est disponible sur Internet. Pour caractériser la situation juridique née après le 1^{er} janvier 1998, le code de l'urbanisme a été à plusieurs reprises désigné sous le terme de BauGB 98, mais ce n'est en aucun cas une appellation officielle.

(3) La modification du code de l'urbanisme a été techniquement et juridiquement effectuée parallèlement à celle de la loi sur l'aménagement du territoire (*Raumordnungsgesetzes*) sous la dénomination suivante : « Loi portant amendement du code de l'urbanisme et de la loi sur l'aménagement du territoire » (*Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung*

modifiées ont été récemment publiées conformément à la pratique législative allemande.

La modification du droit de l'urbanisme a été entreprise et achevée sous le gouvernement Kohl. Parallèlement, la réglementation fédérale relative à l'aménagement du territoire a été aussi profondément modifiée. Le droit de l'urbanisme et le droit de l'aménagement du territoire (*Raumordnungsrecht*) entretiennent des rapports étroits dans la mesure où tous deux ont attribué au principe de la « durabilité » (*Grundsatz der Nachhaltigkeit*) ou du « développement durable de l'espace » (*der nachhaltigen Raumentwicklung*) l'importance d'un objectif légal central, dont la portée juridique et politique reste toutefois débattue et ambiguë⁽⁴⁾.

La modification du droit de l'urbanisme n'a guère retenu l'attention du grand public. On cherche en vain, dans la presse quotidienne, des informations sur la procédure d'élaboration de la loi.

La procédure de modification fut préparée par une commission supérieure d'experts mise en place par le ministère et composée de représentants du pouvoir judiciaire, du pouvoir exécutif et des associations communales.

Malgré les tensions, à la fin du règne de Kohl, entre le gouvernement et l'opposition, qui en Allemagne ne se manifestent pas uniquement au niveau des partis mais aussi – dans un système de législation fédérale – au *Bundesrat*, le projet de modification a rassemblé les majorités nécessaires tant au *Bundestag* que dans la deuxième chambre. Cela reflète le consensus total réalisé en dépit des divergences d'opinion qui pouvaient se présenter entre les *Länder*, les partis et les divers groupements.

La coalition « rouges-verts » sous la direction du chancelier Schröder trouva à son arrivée au pouvoir un droit de l'urbanisme consolidé qui n'exigeait alors aucune nouvelle modification. Toutefois, le gouvernement Schröder modifia le domaine de compétence de la fédération. Les responsables de la politique d'urbanisme ont dû accepter, en conséquence, la perte décisive de l'autonomie (*Eigenständigkeit*) qu'avait jusqu'à présent le ministère fédéral de l'aménagement du territoire, de la construction et de l'urbanisme (*Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau)*). Ce dernier fut supprimé et ses services intégrés dans le nouveau ministère fédéral, des transports, de la construction et du logement (*Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)*).

des Rechts der Raumordnung – BauROG-) du 18 août 1997 (BGBl.I, S.2081). La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire s'applique aujourd'hui dans sa rédaction du 18 août 1997, BGBl.I, S.2081-2102. En ce qui concerne le code de l'urbanisme, v. la note 2.

⁽⁴⁾ En tout cas, l'objectif primordial de l'équivalence des conditions de vie posé autrefois sur le devant de la scène a considérablement perdu de l'importance aux yeux des responsables de la politique d'aménagement du territoire.

L'aménagement est toujours de la compétence de ce ministère, mais il ne le désigne plus officiellement, et n'est plus assuré qu'au sein de la direction centrale du ministère par la sous-division « Développement de l'espace et politique d'aménagement » (*Raumentwicklung und Strukturpolitik*)⁽⁵⁾.

Les réflexions sur la modification du droit de l'urbanisme sont faites habituellement en Allemagne à chaque nouvelle législature. Mais le dernier changement de gouvernement provoqua plutôt une certaine lassitude à l'égard de ces réformes (*Reformmüdigkeit*)⁽⁶⁾. Les communes réclamèrent l'application du nouveau droit. Par ailleurs, les trois changements successifs de la direction politique du *BMVBW* au cours des deux premières années de la législature n'ont pas permis de déclencher au niveau fédéral des initiatives relatives à la politique d'urbanisme. Celle-ci passe nettement derrière la politique des transports. Toutefois, des moyens financiers considérables destinés à l'aménagement, mis à disposition des *Länder* et en particulier des nouveaux *Länder*, sont, aujourd'hui comme par le passé, prévus dans le budget fédéral.

La transposition attendue des différentes directives communautaires en droit allemand ne pouvait être réalisée qu'en partie par le code de l'urbanisme modifié entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Il appartient alors désormais à la nouvelle coalition « rouges-verts » de poursuivre le processus de transposition.

La directive FFH fut ainsi déjà transposée à l'occasion de la modification du code entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1998 en son article §1a, alinéa 2, numéro 4⁽⁷⁾. L'importance de la transposition de cette directive

(5) Le ministre des transports reste cependant le « ministre de l'aménagement du territoire » et en tant que tel membre de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (Cemat), une organisation sous l'égide du Conseil de l'Europe. Les fonctions d'aménagement du territoire dans ses rapports avec l'Union européenne sont assurées par le ministère de l'économie (*Wirtschaftsministerium*) et le ministère des finances (*Finanzministerium*). À cet effet, a toutefois lieu au niveau interne une concertation entre les trois ministères fédéraux ci-dessus mentionnés. L'ancien Office fédéral d'études géographiques et économiques et d'études sur l'aménagement des espaces urbains (*Bundesanstalt für Ländeskunde und Raumforschung (BfLR)*) adjoint au ministère de la construction et de l'urbanisme d'alors a été intégré, avec l'administration fédérale de la construction (*Bundesbauverwaltung*), par le gouvernement Kohl dans une autorité fédérale nouvellement créée sous l'appellation « Office fédéral pour la construction et l'aménagement du territoire » (*Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*).

(6) Pour un aperçu, cf. Das Städtebaurecht nach der Verabschiedung des BauROG – im Spannungsfeld ökonomischer, ökologischer und sozialer Anforderung, Bericht über eine Expertentatung Ende 1998, in: vhw (=Volkshheimstätten) Informationsdienst 6-7/1999, Sonderbeilage (numéro spécial).

(7) Directive 92/43 CEE du Conseil en date du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Abl. EG Nr. L 206 S.7), en abrégé: directive FFH (= directive Faune-Flore-Habitat). Elle fut transposée au niveau fédéral par la loi sur la protection de la nature et sur la préservation des sites (loi fédérale sur la protection de la nature :

tient à ce qu'elle insiste tant sur la mise en conformité de la loi fédérale sur la protection de la nature et des lois sur la préservation des sites et de la nature des *Länder* que sur la création future de zones spéciales de conservation FFH (des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire). Compte tenu de la structure multipolaire de l'habitat allemand, ces zones de conservation auront certainement pour conséquence, et notamment si l'on jette un regard sur les espaces ruraux concernés, de restreindre considérablement les possibilités de développement ; restrictions qui pourraient exiger une nouvelle réponse du droit de l'urbanisme.

La transposition législative attendue de la directive du Conseil modifiant la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (*UVP-Änderungsrichtlinie*)⁽⁸⁾ revêt une importance majeure. Le délai de transposition étant expiré depuis l'année 1999, ladite directive est immédiatement applicable en droit interne allemand. Un « avant-projet de loi » (*Referentenentwurf*)⁽⁹⁾ de transposition, dans une version d'octobre 2000, a été présenté. La loi est ce qu'il est convenu d'appeler une « loi article » (*Artikelgesetz*)⁽¹⁰⁾, qui comporte sous un article particulier tout d'abord des réglementations générales communes

Bundesnaturschutzgesetz) dans sa version du 21 novembre 1998, BGBl.I, S. 2994. Les *Länder* doivent édicter des législations complétant la loi-cadre fédérale ou encore les prévoir dans la procédure d'élaboration de la loi. La loi-cadre fédérale s'appliquera directement jusqu'en 2003 à titre subsidiaire, tant que feront défaut les législations complémentaires.

(8) Le ministère fédéral de l'environnement (*Bundesumweltministerium*) avait déjà, par le passé, la responsabilité de la transposition en droit allemand de la directive UVP (Directive 85/337 CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, Abl. EG Nr.L 175, S.40). La transposition a été effectuée tout d'abord par la loi (fédérale) relative à l'évaluation des incidences (ou encore la loi dite « étude d'impact ») (*Bundes-UVP-Gesetz*) du 12 février 1990 (BGBl. I, S. 205, modifiée dernièrement à l'article 7 du code de l'urbanisme), et ensuite par des modifications complémentaires particulières des dispositions législatives pertinentes, tout comme du code de l'urbanisme. Au niveau des *Länder*, sont aussi édictées des lois UVP complémentaires.

(9) Avant-projet de loi de transposition de la directive modifiant la directive UVP, de la directive 96/61UE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (*über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)*) et d'autres directives communautaires concernant la protection de l'environnement. Ladite loi a été rapidement considérée comme une « loi article » (*Artikelgesetz*) (cf. note 10). L'avant-projet de loi, en abrégé *RefEArtikelG*, est rappelé sous le terme de « *Artikelgesetz* » sur le site Web dont l'adresse est <http://www.bmu.de>. Un « avant-projet de loi » précède une proposition de loi gouvernementale qui jette ensuite les bases de la procédure d'élaboration de la loi proprement dite.

(10) Une « loi article » (*Artikelgesetz* parfois qualifiée de *Paket-Gesetz* ou encore de *Mantelgesetz*) désigne généralement une loi fédérale structurée en articles qui modifie simultanément plusieurs lois différentes. La « loi article » n'a pas, en principe, en dehors des modifications des dispositions législatives existantes, de contenu propre. V. par exemple, Helmuth Schulze-Fielitz, *Theorie und Praxis parlamentarische Gesetzgebung*, Duncker und Humblot, Berlin 1988, p. 49 et s. ou encore Carl Creifelds, *Rechtswörterbuch*, herausgegeben von Hans Kauffmann, C.H. Beck'sche verlagsbuchhandlung 12^e éd., München, 1994, à *Artikelgesetz*.

et ensuite des réglementations particulières pour la modification de diverses dispositions législatives spéciales, tout comme par exemple sous l'article 12 pour l'amendement du code de l'urbanisme. Ce projet de loi (*Gesetzesentwurf*) inclut des modifications qui, tant sur la forme que sur le fond, sont requises par la future directive concernant l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*Plan-UVP-Richtlinie*)⁽¹¹⁾ (en d'autres termes, les directives européennes sont intégrées dans le projet de loi). La responsabilité de ce projet de loi incombe au ministère fédéral de l'environnement qui doit coordonner les différentes contributions – élaborées en fonction de leur domaine de compétence – des ministères fédéraux spécialisés, tout comme du *BMVBW*⁽¹²⁾.

La transposition du droit communautaire de l'environnement revêt une importance considérable pour la politique d'urbanisme et doit aujourd'hui être prise en compte tant par les ministères et les groupements que les partis⁽¹³⁾ et le grand public. Les dispositions procédurales du droit communautaire sont cependant susceptibles d'entraîner des difficultés importantes au niveau des procédures internes de planification et d'autorisation (de construire) (*Planungs und (Bau-) Genehmigungsverfahren*) existantes. C'est pourquoi, depuis un certain temps, le gouvernement réfléchit à la manière de maintenir la procédure de droit interne, éprouvée en droit de l'urbanisme tout comme dans d'autres branches juridiques spéciales⁽¹⁴⁾. A été accueilli avec faveur, le fait que la Commission européenne ne soit pas parvenue à imposer sa conception d'une évaluation globale ou stratégique environnementale⁽¹⁵⁾, et qu'une discussion pouvant aboutir à un compromis prévoyant plutôt un examen concret de chaque projet soit désormais engagée⁽¹⁶⁾. Selon les juristes allemands, le concept anglophone de *strategic*

(11) Le document disponible le plus récent est l'opinion commune sur l'édiction de la directive du Parlement européen et du Conseil sur l'étude des incidences sur l'environnement de certains plans et programmes, Institutionelles Dossier (Cod) du 20 mars 2000. Il s'agit d'une directive-cadre destinée à compléter la législation communautaire sur les études d'impact environnementale par des mesures applicables au niveau de l'élaboration des plans et des programmes ayant un lien avec l'aménagement du territoire.

(12) Cela ne concerne pas les révisions législatives nécessaires au niveau des *Länder*.

(13) Plus exactement par la *Parteipolitik* (la « politique de parti »).

(14) Cf. Wagner, Jörg, UVP in der Bauleitplanung-zu den Auswirkungen einer Künftigen Plan-uvp-Richtlinie, in : Die UVP für Pläne und Programme, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW, Tagungsband, Fachtagung «Die UVP für Programme und Pläne», Düsseldorf 1997 ; Runkel, Peter, Zur Entwicklung des Städtebaurechts in der 14. Legislaturperiode – Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, Institut für Städtebau, Berlin ; Rapport du congrès *Urbanisme et droit* des 9-13 octobre 2000.

(15) La proposition de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement soulève en effet l'idée d'une « évaluation stratégique gouvernementale » (COM(96) 511 final, proposée par la Commission le 25 mars 1997).

(16) V. la note 9.

caractérisant le discours universitaire est aujourd'hui dépassé et devrait, en conséquence, être retiré définitivement de la terminologie de ce principe d'évaluation de l'environnement.

1. OBJETS PRINCIPAUX DE LA (NOUVELLE) RÉGLEMENTATION DU DROIT DE L'URBANISME ENTRÉE EN VIGUEUR LE 1^{ER} JANVIER 1998⁽¹⁷⁾

Du point de vue de la politique juridique (*rechtspolitisch*), les aspects les plus importants de la nouvelle réglementation sont sans aucun doute en premier lieu, la réglementation globale sur la prise en considération des intérêts relatifs à la protection de l'environnement dans l'appréciation pondérée des intérêts lors de l'établissement des plans d'urbanisme (*bauleitplanerische Abwägung*) (§ 1a du code de l'urbanisme) et ensuite, la réglementation – intéressant elle aussi la protection de l'environnement – relative aux interventions (*Eingriffsregelung*) dans le droit de la protection de la nature⁽¹⁸⁾.

Suivant une présentation schématique, il résulte du §1a du code de l'urbanisme que si elles ont l'obligation de prendre en considération les intérêts relatifs à l'environnement dans le cadre de l'établissement des plans d'urbanisme, les communes sont néanmoins autorisées à mettre d'autres intérêts, publics ou privés, dans la balance des intérêts établie à des fins urbanistiques. La commune peut ainsi subordonner certains intérêts attachés à la protection de l'environnement à d'autres intérêts publics, considérés comme plus importants. Toutefois, l'appréciation pondérée des intérêts publics et privés sur laquelle doit reposer la planification urbaine doit respecter l'exigence juridique de régularité ; ce caractère régulier étant contrôlé par la juridiction administrative (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*). Les communes ont tout d'abord redouté d'être obligées, en vertu de la réglementation d'intervention, d'adopter obligatoirement les études d'impact sur la protection de l'environnement réalisées par les autorités compétentes en matière d'environnement qui n'assument directement aucune responsabilité qu'elle soit juridique ou politique, ni en ce qui concerne la décision prise à des fins de planification ni celle relative à l'autorisation de construire. Mais avec l'association des communes à la procédure de l'appréciation pondérée des intérêts, ces inquiétudes pouvaient être écartées. La réglementation considérée présente notamment le mérite de clarifier l'état du droit actuel

(17) Cf. Battis/Krautzberger/Löhr, Die Neuregelung des BauGB zum 1.1.1998, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1997, S. 1145 ff.

(18) À cet effet, sont principalement concernés les articles modifiés suivants : §§ 1a al. 3, 5 al. 2a), 9 al. 1a), 135a-135c, 200a du code de l'urbanisme.

marqué par la jurisprudence administrative mais controversé. Les positions extrêmes en matière environnementale qui s'éloignent de la nouvelle réglementation ne peuvent plus être aujourd'hui défendues⁽¹⁹⁾.

La réglementation d'intervention est bien une spécialité dogmatique (*dogmatische Spezialität*) du droit de l'environnement allemand qui revêt une importance toute particulière pour le droit de l'urbanisme. Elle signifie, de manière simplifiée, que les interventions dans le milieu naturel et le paysage, qui ne peuvent être évitées, doivent être compensées. À cet effet, les fonctionnaires des ministères des *Länder* ont élaboré pour partie de nombreuses prescriptions administratives relatives aux modalités de l'évaluation (*Bewertungsverfahren*)⁽²⁰⁾.

La jurisprudence du tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*)⁽²¹⁾ a cependant réduit la portée des prescriptions administratives ministérielles. Ce dernier considère, par exemple, que les communes ne sont pas liées à des procédures types d'appréciation pondérée des intérêts, même lorsque celles-ci sont prévues par les prescriptions ministérielles. En principe, les communes peuvent effectuer leur mise en balance des intérêts sans devoir recourir à de telles procédures d'évaluation et par conséquent sans recourir à des experts extérieurs (coûteux) mais uniquement grâce à leur propre personnel. En outre, l'application de la réglementation d'intervention présente une série d'avantages pour la commune. Cette dernière peut, par exemple, mettre à la charge des bénéficiaires des constructions les coûts de la compensation et les charges foncières. Ainsi, avec la nouvelle réglementation sur les compensations, prime sans exception la satisfaction des communes.

Un autre point de satisfaction communale est que, à présent, presque toutes les exigences d'autorisation et de déclaration auxquelles sont soumis les *Bebauungspläne* échappent au droit fédéral⁽²²⁾. Néanmoins, les *Flächennutzungspläne* ne peuvent toujours pas prendre effet sans l'autorisation de l'État.

(19) Par contre, les conséquences de l'instauration de zones de classification FFH effectives, qui contiennent de larges restrictions au développement communal, ne pourront pas être déclarées sans effet par les décisions prises par les communes suite à l'appréciation pondérée des intérêts, pas plus que par les décisions des gouvernements des États membres.

(20) Elles classent les surfaces d'après leur valeur et autorisent ensuite par exemple l'évaluation, tout comme l'exploitation, d'une certaine surface rurale pour la réalisation de travaux immobiliers qui peut être compensée par la revalorisation d'une surface d'une certaine grandeur de valeur moindre, par exemple par l'aménagement d'un biotope humide (d'une zone humide).

(21) Décision du tribunal administratif fédéral du 23 avril 1997 - 4 NB 13/97, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1997, S. 1215.

(22) Toutefois, quelques *Länder*, tels que la Rhénanie du Nord-Westphalie, se sont réservés la possibilité dans la procédure d'élaboration de la loi de subordonner les réglementations d'urbanisme prises par leur commune à certaines obligations d'autorisation et de déclaration.

En raison de l'avancée procédurale significative vers l'accélération des procédures de délivrance des autorisations de construire (*Baugenehmigungsverfahren*), les oppositions des voisins à un projet de construction (*Bauvorhaben*) sur une parcelle de terrain limitrophe n'ont plus un effet suspensif (cf. § 212a du code de l'urbanisme). En conséquence, s'ils s'estiment lésés, les voisins doivent engager une action en référé (*Eilverfahren*) devant le tribunal administratif pour demander la suspension immédiate des travaux litigieux.

Certaines dispositions du code de l'urbanisme furent légèrement modifiées, à la demande pressante des associations communales, afin de mieux répondre aux besoins des communes ; elles intéressent les conventions d'aménagement (*städtebaulichen Vertrag*) (§ 11 du code de l'urbanisme), les plans de projet et de mise en valeur (*Vorhaben-und Erschließungsplan*) (§ 12 du code de l'urbanisme) introduits tout d'abord dans les nouveaux *Länder*, et applicables par la suite sur le territoire fédéral, l'autorisation de morceler un terrain (*Teilungsgenehmigung*) (§ 19 du code de l'urbanisme) et le droit de préemption (*Vorkaufsrecht*) (§ 24 et s. du code de l'urbanisme). Par contre, le projet de révision de la réglementation sur l'utilisation d'un bâtiment (*Baunutzungsverordnung*) qui fixe les différents modes d'utilisation du sol qu'une commune peut envisager dans son plan d'urbanisme, a finalement été écarté. De même, au cours de la législature actuelle, aucune initiative visant à modifier la réglementation sur l'utilisation d'un bâtiment n'a été faite. Les réflexions se sont orientées sur la manière de relativiser la protection de quartiers résidentiels particuliers et de modifier la classification des zones industrielles réservées.

Le prélèvement de l'intégralité des plus-values foncières, ou dans la limite de 70 pour cent, envisagé en particulier dans le *Land* de la Rhénanie du Nord-Westphalie, ne s'est pas fait, parce que se posait parallèlement, entre autre, la question des incidences de la fiscalité sur l'ensemble des charges de la propriété foncière. La taxation de la plus-value foncière aurait pour effet d'accroître le montant des impôts de manière constitutionnellement disproportionnée.

L'article § 29 du code de l'urbanisme qui établit les types de projets (de construction) soumis à autorisation (§ 30, 34, 35 du code de l'urbanisme) a été modifié. Cette disposition ne vise pas uniquement les travaux immobiliers au sens étroit du terme, mais aussi des projets d'aménagement importants comme, par exemple, la construction d'entrepôts, des affouillements, etc. Cette réglementation était nécessaire parce que la législation sur la construction des *Länder* (cf. supra 2.) restreint de plus en plus le nombre de projets soumis à autorisation et partant tend à limiter les possibilités d'intervenir sur l'aménagement par la procédure de délivrance des autorisations de construire.

2. AMENDEMENT DE LA LÉGISLATION SUR LA CONSTRUCTION DES *LÄNDER*

La législation sur la construction relève ordinairement de la compétence des *Länder*. Toutefois, ces derniers sont guidés par une législation sur la construction type (modèle) élaborée en commun mais non juridiquement obligatoire s'adaptant régulièrement aux nouvelles exigences. Ainsi en pratique, les législations sur la construction des *Länder* ont retenu des dispositions souvent identiques. Celle adoptée par la Rhénanie du Nord-Westphalie en est l'illustration⁽²³⁾.

Depuis peu, les « petits » projets de construction, y compris la réalisation de ceux ayant la taille d'une maison individuelle, sont dispensés d'autorisation. Il suffit de déclarer le projet de construction à l'autorité compétente. Celle-ci peut cependant exiger à toute époque l'engagement d'une procédure d'autorisation. Cela a des effets considérables sur la pratique de l'autorisation administrative (*behördliche Genehmigungspraxis*), pour les maîtres d'ouvrage et les architectes. Pour s'assurer de la satisfaction d'exigences juridiques, comme la stabilité (*Standssicherheit*), l'accessibilité du réseau routier public (*Zugänglichkeit vom öffentlichen Strassennetz*), la mise en valeur (*Erschliessung*), etc., le maître d'ouvrage doit désormais, à ses frais, recourir à son architecte ou bien à des experts⁽²⁴⁾. Auparavant, l'examen de toutes ces exigences relevait aussi des autorités d'autorisation, même si la procédure n'était pas conçue pour protéger les intérêts des propriétaires fonciers. Ceci a en outre même pour les architectes des effets sur les exigences de leur qualification professionnelle et sur la couverture par voie d'assurance de leur responsabilité vis-à-vis du maître d'ouvrage.

3. MODIFICATIONS DU DROIT DE L'URBANISME

sur la base du projet gouvernemental de transposition de la directive du Conseil modifiant la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et d'autres directives communautaires sur la protection de l'environnement (situation d'octobre 2000)⁽²⁵⁾

Les développements suivants sont consacrés à l'adaptation du droit de l'urbanisme allemand au droit communautaire même si elle ne représente qu'un aspect second de la transposition de la directive modifiant la directive « étude d'impact ». D'après « l'idée de base » (*Grundkonzept*) du

(23) Législation sur l'aménagement du territoire du *Land* de la Rhénanie du Nord-Westphalie du 7 mars 1995 (GV.S.2.18), dernièrement modifiée par la loi du 9 novembre 1999 (GV.S.622).

(24) Cela est fréquemment interprété en Allemagne comme se rapprochant du système français.

(25) Cf. note 9.

ministère (*BMVBW*) les directives communautaires transposées ne posent pas d'exigences matérielles mais ne s'attachent qu'à des exigences procédurales. D'après la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, celles-ci doivent toutefois être strictement transposées. Après l'expiration des délais de transposition le droit communautaire s'applique immédiatement et affecte ainsi les planifications urbanistiques, compte tenu des manquements possibles, d'une insécurité juridique considérable. Les fondements mêmes du droit matériel de l'environnement allemand et des normes matérielles établies ne sont pas touchés. La même idée est aussi à la base de la transposition de la directive du Conseil relative aux incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*Plan-UVP-Richtlinie*) qui n'est pas encore définitivement adoptée.

C'est pourquoi, le projet de loi gouvernemental (*Regierungsentwurf*) s'emploie à concilier les réglementations procédurales particulières requises par le droit communautaire, consistant par exemple à renforcer les obligations de participation du public et d'information des citoyens, avec les règles correspondantes en droit interne. À cet effet, en vertu du principe de la rationalisation de l'activité administrative doivent être évitées autant que possible les doubles procédures et évaluations, surtout lorsque les planifications et projets concernés ne sont pas un temps soit peu concrets.

Des difficultés d'adaptation considérables du droit interne allemand au droit communautaire surgissent. Elles s'expliquent par la superposition fréquente des niveaux de planification et des procédures d'autorisation internes (par exemple en droit de l'urbanisme, sont concomitants, les deux plans d'aménagement communaux – le *Flächennutzungsplan* et le *Bebauungsplan* qui s'appuie sur le premier –, le plan régional d'aménagement du territoire situé à un niveau supérieur et des plans d'aménagement spéciaux se basant sur des prescriptions du droit fédéral ou de la législation des *Länder* les plus différentes les unes des autres), alors que la directive communautaire, en ce qui concerne ses réglementations procédurales, part plutôt d'une unité procédurale ordinaire.

Compte tenu des exigences renforcées de la directive du Conseil modifiant la directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la détermination par la loi des projets (et planifications) soumis obligatoirement à l'étude d'impact suscite une grande polémique. La nouvelle rédaction du § 3 de la loi sur l'évaluation des incidences de 1990⁽²⁶⁾, comporte, en effet, une série de nouvelles dispositions relatives à l'obligation de réaliser une étude d'im-

(26) Loi fédérale relative à l'évaluation des incidences du 12.2.1990 (BGBl.I,205), modifiée à plusieurs reprises.

pact et aux futurs projets soumis obligatoirement à ladite étude (§ 3a-f de l'avant-projet de loi (*RefEArtikelG*))⁽²⁷⁾. Celles-ci vont être complétées par des listes politiquement fortement contestées de projets obligatoirement soumis à une évaluation⁽²⁸⁾, et par un catalogue de critères pour l'examen préalable de cas particuliers potentiellement soumis à l'étude d'incidences⁽²⁹⁾.

Une fois promulguée, la législation concernée liera assez rigoureusement les autorités communales. Elles devront alors, si elles ne veulent pas compromettre l'existence juridique de leur décision, contrôler strictement le respect, par les projets d'autorisation et de planification urbaine, de l'obligation UVP et satisfaire aux exigences procédurales correspondantes. Il ne sera pas possible ici de faire jouer la liberté de décision des communes en vertu de laquelle il leur revient de faire l'appréciation pondérée des intérêts publics et privés lors de l'établissement des plans d'urbanisme.

4. CONCLUSION GÉNÉRALE

Les juristes allemands sont amenés à la conclusion suivant laquelle, d'une part, l'obligation de transposer les exigences communautaires en droit de l'urbanisme, qui intéresse au niveau européen tout particulièrement le droit de l'environnement, paraît conduire moins à une convergence et une harmonisation des droits des différents États membres de l'Union européenne qu'à une complexification des procédures d'autorisation et de planification existantes ; d'autre part, la transposition exigée des directives communautaires, toujours plus nombreuses, ne pourra être que difficilement assurée, en raison essentiellement de l'insuffisance des moyens en personnel tant dans les ministères du *Bund* et des *Länder*, qu'au niveau de l'exécutif communal. Le développement ultérieur de ce droit en Allemagne risque, en conséquence, d'en souffrir, et ce, de plus en plus ; enfin et parallèlement, une amélioration sensible de la situation matérielle de l'environnement par la transposition des directives communautaires se fait attendre.

(27) Cf. note 9.

(28) Annexe 1 du §3 et s. et 3a de l'avant-projet de loi.

(29) Disposition 2 du §3a al. 2 p. 3 et 4 , al.3 p.2 numéro 2 et 4 de l'avant-projet de loi.