

Les principales évolutions du droit de l'urbanisme en Allemagne en 2001 et 2002 ⁽¹⁾

MATTHIAS ROSSI

Maître de conférences à l'université Humboldt de Berlin

I. – VUE D'ENSEMBLE

Après les modifications (parfois très profondes) apportées au code de l'urbanisme allemand (*Baugesetzbuch – BauGB*) dans les années quatre-vingt-dix – pour ne citer qu'elles, la loi portant assouplissement temporaire de dispositions du code de l'urbanisme (*BauGB-Maßnahmegesetz*) du 17 mai 1990 ⁽²⁾, la loi pour faciliter les investissements (*Investitions-erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz*) du 22 avril 1993 ⁽³⁾ et la loi (fédérale) relative à l'aménagement du territoire (*Bau-Raumordnungsgesetz*) du 18 août 1997 ⁽⁴⁾ –, le législateur a fait une pause : de 2001 à 2003, le code de l'urbanisme n'a pas subi une seule modification fondamentale. Seules quelques retouches ont été rendues nécessaires par contrecoup d'autres modifications législatives. Les modifications les plus importantes du code de l'urbanisme qui se sont produites au cours de la période considérée ont été effectuées par la loi portant transposition de la directive 97/11/CE modifiant la directive 85/337/CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et d'autres directives communautaires relatives à la protection de l'environnement (abrégée *UVP-Änderungsgesetz* du 27 juillet 2001) ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Voir P. Carl-Heinz David, Les principales évolutions du droit de l'urbanisme en Allemagne en 1998, 1999 et 2000, *Dauh* 2001, n° 5, p. 633-643.

⁽²⁾ BGBl. I 926.

⁽³⁾ BGBl. I 466.

⁽⁴⁾ BGBl. I 2081.

⁽⁵⁾ BGBl. I 1950.

Le deuxième gouvernement Schröder, soutenu par une majorité parlementaire rouge-verte, n'a pas projeté de modifications particulières du code de l'urbanisme pendant la quinzième législature, du moins à en croire l'accord de coalition. S'agissant de l'urbanisme, cet accord de coalition envisage surtout des mesures à caractère politique : le programme « Ville sociale » doit être associé à des mesures de lutte contre le chômage ; le coût de la construction doit baisser et les constructions doivent devenir plus écologiques ; la Fédération doit assurer de manière durable une politique fiable d'encouragement des transports publics ⁽⁶⁾. Néanmoins, la transposition en droit national de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*Plan-UVP-Richtlinie*), qui doit avoir lieu jusqu'au 21 juillet 2004, aura des effets sur le code de l'urbanisme, car elle rendra nécessaire la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) (*Umweltverträglichkeitsprüfung*) pour tous les plans directeurs d'urbanisme (*Bauleitpläne*), donc aussi pour les plans d'utilisation des surfaces (*Flächennutzungspläne*). Le ministère fédéral des transports, de la construction et du logement (*Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, BMVBW*) a mis en place une commission d'experts indépendante pour élaborer un concept de transposition et pour examiner d'autres questions de législation en suspens. Cette commission a présenté son rapport intitulé « Révision du code de l'urbanisme » au mois d'août 2002 ⁽⁷⁾. La commission propose entre autres d'intégrer à part entière les exigences de la directive 2001/42/CE dans les procédures de fond actuellement applicables aux plans directeurs d'urbanisme, d'aménager l'étude d'impact sur l'environnement, en tant que procédure dite « de maître d'ouvrage » (*Trägerverfahren*), pour quatre études différentes en matière de droit de l'environnement et de protection de la nature, et de remplacer le système national, qui repose sur l'exactitude matérielle des planifications, par le système européen qui est fondé sur le concept de procédure régulière : le fait qu'une procédure ait été régulièrement réalisée fonde une présomption en faveur de l'exactitude matérielle du plan. Ces propositions de la commission d'experts ne se sont pas encore traduites par un projet ou avant-projet de loi.

Quant à la jurisprudence en matière du droit de l'urbanisme, aucune décision spectaculaire ou même révolutionnaire n'est intervenue pendant la période considérée. Mais, outre quelques arrêts de la Cour fédérale

⁽⁶⁾ L'accord de coalition du 16 octobre 2002 peut être téléchargé (en allemand) par exemple sur le site www.spd.de.

⁽⁷⁾ Le rapport peut être téléchargé (en allemand) sur le site www.bmvbw.de.

administrative (*Bundesverwaltungsgericht*), il convient de mentionner une décision de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), qui a reconnu la constitutionnalité des règles prévoyant la procédure de remembrement parcellaire (*Umlegungsverfahren*, §§ 45 et s. *BauGB*).

II. – MODIFICATIONS DU CODE DE L'URBANISME

A. Transposition des directives

Les modifications du code de l'urbanisme les plus importantes ont été effectuées par la loi portant transposition de la directive 97/11/CE modifiant la directive 85/337/CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et d'autres directives communautaires relatives à la protection de l'environnement. Cette loi est entrée en vigueur le 3 août 2001, c'est-à-dire plus de deux ans après l'expiration du délai de transposition de la directive 97/11/CE. Ce retard de transposition s'explique entre autres par l'intention originelle d'intégrer ces mesures relatives à l'ensemble du droit de l'environnement dans un seul code (code du droit de l'environnement – *Umweltgesetzbuch*, *UGB*). En l'absence d'une compétence législative explicite (et, aussi, d'une volonté politique uniforme), le code du droit de l'environnement n'a finalement pas été adopté, de sorte que les directives communautaires ont dû être transposées autrement en droit national. Cela s'est fait par le biais d'une « loi-articles » (*Artikelgesetz*)⁽⁸⁾ qui modifie principalement la loi sur l'étude d'impact sur l'environnement (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* – *UVPG*) ainsi que de nombreuses lois en matière de protection de l'environnement. L'article 12 de cette loi-articles énonce les modifications apportées au code de l'urbanisme ; les plus significatives sont les suivantes :

L'articulation des plans directeurs d'urbanisme avec des EIE (études d'impact sur l'environnement), qui avait déjà été préfigurée au § 17 de la loi sur l'étude d'impact sur l'environnement et au § 1a, alinéa 2, n° 3 du code de l'urbanisme, est développée pour tenir compte des nouvelles exigences du droit communautaire. Aux termes du nouveau § 1a, alinéa 2, n° 3 du code de l'urbanisme, il convient de tenir compte également de l'évaluation des effets, recherchés et décrits, qu'un projet – en fonction du stade de la planification – aura sur l'environnement, lorsque dans la procé-

⁽⁸⁾NdT. Les lois allemandes sont habituellement divisées en paragraphes ; une "loi-articles" est, comme son nom l'indique, divisée en articles, chacun de ces articles portant modification d'une loi en particulier.

de la procédure du plan de construction (*Bebauungsplanverfahren*), il y a lieu de poser les bases de la licéité de certains projets pour lesquels la loi sur l'étude d'impact sur l'environnement rend la réalisation d'une EIE obligatoire. De son côté, le § 17 de la loi sur l'étude d'impact sur l'environnement dispose désormais que dans la procédure du plan de construction, il convient de réaliser une EIE selon les règles du code de l'urbanisme, lorsque des plans de constructions tels que prévus au § 2, alinéa 3, n° 3 de la loi sur l'étude d'impact sur l'environnement sont adoptés, modifiés ou complétés. L'objectif est que les exigences de l'EIE soient prises en compte dans les plans de construction, ce qui n'est pas sans importance, notamment en raison des effets juridiques que le § 30 du code de l'urbanisme reconnaît à ces derniers. L'annexe I de la loi sur l'étude d'impact sur l'environnement contient à son n° 18 un résumé de tous les projets de construction qui nécessitent la réalisation d'une EIE⁽⁹⁾. Cette catégorie comprend désormais non seulement les actes tels que prévus au § 10 du code de l'urbanisme, qui se substituent à des décisions d'approbation de plan (*Planfeststellungsbeschlüsse*) pour certains projets, mais aussi des actes qui ont pour objet de poser les bases de la licéité de projets pour l'autorisation desquels il n'est pas prévu d'étude d'impact sur l'environnement.

La deuxième nouveauté importante est le § 2a du code de l'urbanisme, qui traite du rapport sur l'environnement. Ce rapport sur l'environnement doit comprendre toutes les indications qui sont nécessaires pour la réalisation d'une EIE dans le cadre d'une procédure de plan de construction. D'un point de vue temporel, on remarque que le rapport sur l'environnement est prévu dès la phase d'établissement du plan de construction (*Aufstellungsverfahren*). Sur le plan juridique, il est à noter que le rapport sur l'environnement devient partie intégrante de la motivation du plan de construction.

Enfin, ce résumé s'adressant à un public français, on ne saurait s'abstenir de mentionner le nouveau § 10, alinéa 4 du code de l'urbanisme. La publication officielle des plans de constructions dans les formes localement usitées, telle qu'exigée par le § 10, alinéa 3 du code de l'urbanisme, se révélant en effet insuffisante lorsque le plan a des effets transfrontaliers, l'alinéa 4 dispose désormais que le plan de construction et sa motivation doivent être transmis aux autorités d'autres pays qui ont été associées à l'établissement du plan, accompagnés d'une traduction – dans les conditions du § 4a du code de l'urbanisme.

⁽⁹⁾ Le résumé est publié par exemple chez Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl. 2002, p. 109.

B. Modifications résultant d'autres réformes législatives

Les autres modifications du code de l'urbanisme effectuées au cours de la période considérée sont avant tout la conséquence nécessaire d'autres modifications législatives. Ainsi, l'article 7, alinéa 4 de la loi portant réforme du droit des baux (*Mietrechtsreformgesetz* du 19 juin 2001)⁽¹⁰⁾ adapte les renvois au code civil (*Bürgerliches Gesetzbuch*) du § 172, alinéa 4, 3^e phrase, n° 6 du code de l'urbanisme aux modifications du BGB. Et les modifications du BGB résultant de la loi de modernisation du droit des obligations (*Schuldrechtsmodernisierungsgesetz* du 26 novembre 2001)⁽¹¹⁾ ont entraîné la modification du § 28, alinéas 2 et 3 du code de l'urbanisme, ainsi que du § 51, alinéa 4 du code de l'urbanisme, qui renvoient à des dispositions du BGB. Par ailleurs, l'expression « construction de logements sociaux » (*sozialer Wohnungsbau*) utilisée au § 9, alinéa 1^{er}, n° 7 et au § 27a, alinéa 1^{er}, 1^{re} phrase, n° 1, a été remplacée par le terme de « promotion sociale de l'habitat » (*soziale Wohnraumförderung*), pour tenir compte de l'article 11 de la loi portant réforme de la construction de logements (*Wohnbaureformgesetz* du 13 septembre 2001)⁽¹²⁾.

En outre, la loi d'introduction de l'euro a remplacé les indications en DM dans les dispositions des § 208, 2^e phrase et § 213, alinéa 2 du code de l'urbanisme, par les valeurs correspondantes en euros.

Enfin, l'article 12 de la loi portant modification du droit de la représentation par les avocats devant les tribunaux régionaux supérieurs (*OLG-VertAendG* du 23 juillet 2002)⁽¹³⁾ a entraîné l'abrogation des § 222, alinéa 4, et § 229, alinéa 3 du code de l'urbanisme – il n'est plus nécessaire qu'un avocat soit inscrit auprès du tribunal régional supérieur (*Oberlandesgericht – OLG*) devant lequel il représente des clients en matière de droit de la construction ; il est désormais suffisant qu'il soit inscrit auprès d'un seul tribunal régional supérieur, quel qu'il soit.

III. – JURISPRUDENCE

Pendant la période considérée, un grand nombre de décisions jurisprudentielles ont à nouveau été rendues en droit de l'urbanisme. Même si aucune d'entre elles n'a fondamentalement renouvelé le droit de l'urbanisme, il convient de présenter quelques décisions de la Cour fédérale administrative, ainsi qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale.

⁽¹⁰⁾ BGBl. I 1159.

⁽¹¹⁾ BGBl. I 3138.

⁽¹²⁾ BGBl. I.2376.

⁽¹³⁾ BGBl. I 2850.

A. Décisions de la Cour fédérale administrative

1. Droit de l'urbanisme général

Le code de l'urbanisme est basé sur la compétence législative de la Fédération en matière de droit foncier (art. 74, n° 18 de la Loi fondamentale). Conformément à cette base de compétence, le § 1^{er}, alinéa 1^{er} du code de l'urbanisme énonce que la fonction générale des plans directeurs d'urbanisme est de préparer et d'orienter l'utilisation, pour la construction ou autre (*bauliche und sonstige Nutzung*), des terrains situés sur le territoire de la commune. Par conséquent, aux termes du § 1^{er}, alinéa 3 du code de l'urbanisme, un plan directeur d'urbanisme ne peut être adopté que s'il est nécessaire pour l'aménagement et le développement urbains (*städttebauliche Ordnung und Entwicklung*). Pour cette raison, les communes n'ont en principe pas le droit de poursuivre des objectifs étrangers à l'urbanisme sous le couvert d'un plan de construction. D'autre part, la planification urbaine n'est pas une simple planification sectorielle (*Fachplanung*), mais une planification spatiale globale (*gesamträumliche Planung*), qui doit coordonner et équilibrer les intérêts les plus divers.

À cet égard, la Cour fédérale administrative a rendu, le 18 mai 2001, un jugement qui porte sur la délimitation entre l'urbanisme et la protection des monuments historiques⁽¹⁴⁾. Un ensemble de bâtiments du XVIII^e siècle (appelé *Böhmisches Dorf*) était largement spécifié, en son état, dans un plan de construction. Un propriétaire, se voyant ainsi empêché de construire les bâtiments qu'il avait envisagés, a formé un recours en faisant valoir que la spécification relative aux bâtiments existants ne servait en réalité que des objectifs de protection des monuments historiques. La Cour fédérale administrative a d'abord reconnu que des spécifications d'un plan de construction qui n'ont d'autre finalité que la protection des monuments historiques sont effectivement illégales. Mais un plan de construction qui vise à la conservation d'un quartier historique ne dépasse toutefois pas le cadre des objectifs d'urbanisme, s'il veut fixer pour l'avenir la structure d'utilisation traditionnelle ou les éléments marquants du quartier du fait de leur valeur urbanistique.

Une autre décision de la Cour fédérale administrative a porté sur les rapports entre les plans directeurs d'urbanisme et l'autorisation d'une exploitation minière⁽¹⁵⁾. Une commune voulait atténuer l'antagonisme entre les quartiers bâtis et une exploitation d'argile limitrophe en spécifiant, dans le plan de construction, un espace vert entre les deux zones. Ce faisant, elle a intégré dans le périmètre du plan de construction des surfaces qui

⁽¹⁴⁾ BVerwG, décision du 18/5/2001, NVwZ 2001, 1043.

⁽¹⁵⁾ BVerwG, décision du 16/3/2001, ZfBR 2001, 347.

mordaient sur la zone prévue pour l'exploitation d'argile, zone qui avait déjà été autorisée en vertu du droit minier. La Cour fédérale administrative a confirmé le plan de construction. Elle a estimé que pour des raisons de développement urbain ordonné (*geordnete städtebauliche Entwicklung*), la commune pouvait être autorisée à restreindre la licéité d'un projet minier (qui entre dans la notion de projet au sens du § 29 du code de l'urbanisme), par les spécifications d'un plan de construction.

Deux autres décisions de la Cour fédérale administrative concernent les rapports entre plans directeurs d'urbanisme et protection de la nature.

Dans le cas d'une planification nouvelle d'une ancienne région industrielle urbaine, le tribunal administratif supérieur de Mannheim (*Verwaltungsgerichtshof Mannheim*) avait jugé que la réglementation de l'intervention (*Eingriffsregelung*) selon le § 8a de la loi fédérale sur la protection de la nature (*Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG*) n'était pas applicable, parce que selon le § 10, alinéa 1^{er} de la loi sur la protection de la nature de Bade-Wurtemberg, seuls des projets situés en dehors de l'agglomération (*im Außenbereich*) pouvaient être considérés comme des interventions dans la nature et le paysage. Par contre, la Cour fédérale administrative a estimé que cette décision enfreignait le droit fédéral⁽¹⁶⁾. Selon elle, même dans le secteur intérieur, la construction de bâtiments peut constituer une intervention dans la nature et le paysage telle que prévue au § 8, alinéa 1^{er} de la loi fédérale sur la protection de la nature, de sorte qu'il y a lieu d'appliquer le § 8a de la loi fédérale sur la protection de la nature lors d'une nouvelle planification d'une ancienne région industrielle. Le droit d'un Land ne peut pas porter atteinte à cette disposition de droit fédéral.

Dans une autre décision du 31 janvier 2001, la Cour fédérale administrative a considéré que l'autorité supérieure de protection de la nature (*höhere Naturschutzbehörde*) pouvait, lors de la détermination d'une réserve naturelle, considérer un plan de construction comme nul, en tout cas du moins lorsque la commune n'avait pas tenu compte des remarques qui lui avaient été adressées par les autorités compétentes quant aux défauts juridiques du plan de construction, et que cette nullité du plan de construction avait été constatée dans un (autre) litige par un tribunal administratif⁽¹⁷⁾. En revanche, la Cour fédérale administrative n'a pas indiqué quelle était la marche à suivre par les autorités, lorsque ces dernières sont convaincues de la nullité d'un plan de construction.

⁽¹⁶⁾ BVerwG NVwZ 2001, 560.

⁽¹⁷⁾ BVerwG NVwZ 2001, 673.

2. Principe de la mise en balance

Le principe de la mise en balance (*Abwägungsgebot*) joue un rôle central dans le droit de l'urbanisme allemand. Ce principe permet d'intégrer et de pondérer, dans la décision à prendre, tous les aspects entrant en ligne de compte, que ceux-ci soient d'ordre matériel, politique, voire juridique. Comme les tribunaux administratifs peuvent contrôler la mise en balance, on comprendra que beaucoup de décisions juridiques portent sur ce principe ; deux d'entre elles sont présentées ici :

Dans un arrêt du 6 juin 2002, la Cour fédérale administrative a décidé que la spécification d'un terrain privé comme espace vert est constitutive d'une erreur de mise en balance lorsqu'il existe, dans le cadre du concept de planification, des terrains également appropriés⁽¹⁸⁾.

Un autre arrêt du 21 mars 2002 de la Cour fédérale administrative concerne la protection des riverains d'une zone couverte par un plan de construction. Selon cet arrêt, le principe de la mise en balance reconnaît aux riverains des droits à protection contre des préjudices résultant du plan de construction, même s'ils n'habitent pas dans la zone appréhendée par le plan de construction. En l'espèce, le plan de construction avait négligé d'élaborer un dispositif suffisant pour l'écoulement des eaux de pluie.

3. Droit de l'urbanisme spécial

Enfin, il convient de mentionner des décisions de la Cour fédérale administrative, rendues au sujet du droit de l'urbanisme spécial (*besonderes Städtebaurecht*).

Une décision du 30 janvier 2001 a pour objet une opération d'urbanisme à Brême, par laquelle un terrain assez étendu devait pour moitié être développé en zone résidentielle et, pour l'autre moitié, en parc paysager. D'après le point de vue de la Cour administrative fédérale, une telle mesure d'intérêt collectif peut faire l'objet d'une opération de développement urbain conformément au § 165 du code de l'urbanisme, même si elle est destinée à bénéficier non seulement aux futurs habitants du terrain en question, mais à un cercle plus important et indéterminé⁽¹⁹⁾.

Deux autres décisions concernent un règlement de la ville de Francfort sur le Main, par lequel un terrain de 266 hectares, jusqu'alors utilisé principalement pour l'agriculture, avait été déclaré secteur de développement urbain sur la base d'un « paquet complexe d'objectifs d'urbanisme ». Plusieurs propriétaires ont demandé l'annulation de ce règlement, en ce qu'il poursuivait des objectifs non conformes au droit de l'urbanisme. Ils n'ont toutefois pas obtenu gain de cause. La Cour fédérale administrative

⁽¹⁸⁾ BVerwG NuR 2002, 746.

⁽¹⁹⁾ BVerwG 2001, 558.

a constaté que les raisons énumérées au § 165, alinéa 3, 1^e phrase, n° 2 du code de l'urbanisme, qui peuvent exiger la mise en œuvre d'une opération de développement urbain, ne sont pas limitatives. Outre ces raisons, une multiplicité d'autres intérêts publics entre en ligne de compte, comme l'indique déjà l'emploi du terme « en particulier » pour introduire la liste des raisons dans la disposition en question. La mise en œuvre d'une opération de développement urbain est toujours réputée être exigée par le bien de la collectivité (*Wohl der Allgemeinheit*), lorsqu'elle est justifiée par un intérêt public impératif, prépondérant par rapport aux intérêts publics et privés opposés⁽²⁰⁾.

Une décision de la Cour fédérale administrative du 18 mai 2001 concerne le cas d'une commune qui, pour protéger le caractère urbanistique particulier d'un quartier contre des démolitions et des modifications d'utilisation, avait édicté non seulement un règlement de conservation conformément au § 172 du code de l'urbanisme, mais aussi un plan de construction comprenant des spécifications équivalentes. La Cour fédérale administrative a confirmé que les deux instruments de préservation – le règlement de conservation et le plan de construction – pouvaient être utilisés l'un à côté de l'autre. La question de savoir s'ils peuvent être mis en œuvre conjointement, et s'ils répondent tous les deux au principe de nécessité, s'apprécie selon les objectifs d'urbanisme poursuivis par les communes⁽²¹⁾.

B. Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale

La première chambre de la Cour constitutionnelle fédérale a décidé, par un arrêt du 22 mai 2001, que la procédure de remembrement parcellaire des §§ 45 et suivants du code de l'urbanisme (qui est une sorte de procédure légalement réglementée d'échange de parcelles) constitue une détermination constitutionnellement licite du contenu et des limites de la propriété au sens de l'article 14, alinéa 1^{er}, 2^e phrase de la Loi fondamentale, et non une expropriation⁽²²⁾.

Le remembrement parcellaire a pour fonction, afin de permettre la réalisation d'un plan de construction ou les constructions qui en découlent, de réorganiser les terrains en les intégrant dans le cadre qui résulte des constructions environnantes, de manière à faire apparaître des terrains appropriés, par leur emplacement, leur forme et leurs dimensions, à l'utilisation pour la construction ou autre (*bauliche und sonstige Nutzung*) qui est prévue. Le remembrement est engagé par l'arrêté de remembrement,

⁽²⁰⁾ BVerwG NVwZ 2001, 1050 u. 1053.

⁽²¹⁾ BVerwG NVwZ 2001, 1413.

⁽²²⁾ BVerfGE 104, 1.

qui délimite le périmètre de remembrement. Tous les terrains situés dans ce secteur sont fondus dans la « masse à remembrer » (*Umlegungsmasse*). Les terrains qui sont nécessaires pour l'équipement des terrains situés dans la zone de remembrement en sont prélevés par avance. Les propriétaires doivent se voir attribuer, sur la masse à remembrer restante, des terrains situés si possible au même emplacement que leur ancien terrain, cela suivant le rapport, soit en termes de superficie, soit en termes de valeur, des terrains entre eux avant que n'intervienne le remembrement. La procédure de remembrement est achevée par l'annonce de l'incontestabilité (*Unanfechtbarkeit*) du plan de remembrement, qui décrit le nouvel état du droit.

En l'espèce, les requérants étaient des propriétaires de terrains situés dans les zones de remembrement. Leurs demandes avaient été rejetées à chaque instance. Ils ont donc formé un recours constitutionnel (*Verfassungsbeschwerde*) en invoquant une violation de la garantie de la propriété formulée à l'article 14 de la Loi fondamentale, faisant valoir que le remembrement des terrains était constitutif d'une expropriation et que les §§ 45 et suivants du code de l'urbanisme n'étaient pas compatibles avec l'article 14, alinéa 3 de la Loi fondamentale.

La première chambre de la Cour constitutionnelle fédérale a rejeté ces recours constitutionnels. À l'appui de son point de vue, à savoir que les dispositions sur le remembrement parcellaire sont des règles qui fixent le contenu et les limites de la propriété dans le cadre autorisé par l'article 14, alinéa 1^{er}, 2^e phrase de la Loi fondamentale (*Inhalts- und Schrankenbestimmung*), elle avance principalement l'argument suivant : la finalité caractéristique de la mesure d'expropriation fait en soi défaut. Le but de l'expropriation n'est pas uniquement le retrait total ou partiel de positions juridiques garanties par l'article 14, alinéa 1^{er}, 3^e phrase de la Loi fondamentale, mais également la réalisation de certaines tâches publiques. Certes, une expropriation suppose le retrait de positions juridiques concrètes mais, en tout état de cause, tout retrait ne saurait systématiquement être assimilé à une expropriation. Cette dernière est réservée aux cas dans lesquels des biens (par exemple des terrains) sont obtenus par exercice d'une prérogative de puissance publique (*hoheitlich*) pour réaliser une tâche publique concrète.

Par contre, si le retrait de positions juridiques existantes vise à la compensation d'intérêts privés, il s'agit d'une disposition qui fixe le contenu et les limites de la propriété. Le remembrement parcellaire relève de cette catégorie car, même s'il s'inscrit dans le cadre d'un projet d'urba-

nisme servant aussi des intérêts publics, il n'a pas pour objet la réalisation d'un projet d'intérêt collectif concret. L'instrument du remembrement vise principalement à la compensation des intérêts privés des propriétaires. En effet, le remembrement a pour objet de permettre l'utilisation pour la construction des terrains des propriétaires, même dans les cas où ces derniers ne se mettent pas eux-mêmes d'accord sur la réorganisation de leurs droits de propriété.

Éléments de bibliographie

Les études suivantes proposent une synthèse des principales évolutions du droit de l'urbanisme pendant la période considérée :

Gaentzsch, Günter: Zur Entwicklung des Bauplanungsrechts in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (L'évolution du droit de l'urbanisme dans la jurisprudence de la Cour fédérale administrative), NVwZ 2001, S. 990.

Krautzberger, Michael: Zur Städtebaugesetzgebung in der 14. und 15. Legislaturperiode (La législation du droit d'urbanisme dans les 14^e et 15^e législatures), DVBl. 2002, S. 285.

Ortloff, Karsten-Michael: Die Entwicklung des Bauordnungsrechts (L'évolution du droit de la construction), NVwZ 2001, S. 997, et NVwZ 2002, S. 416 ff.

