

# ACTUALITAT DEL DRET URBANÍSTIC A FRANÇA: LES FINALITATS MEDIAMBIENTALS I SOCIALS

Jacqueline Morand-Deviller\*

## Sumari

### I. La integració de la protecció i de la revaloració del medi ambient en el dret urbanístic

- 1 L'augment espectacular de les preocupacions mediambientals
- 2 Les fonts constitucionals
- 3 Les convencions internacionals i el dret comunitari
- 4 Lleis i decrets
- 5 El principi de desenvolupament sostenible
- 6 Integració
- 7 El principi de participació

### II. La integració de la solidaritat social en el dret urbanístic

- 1 Mescla social i diversitat d'hàbitat
- 2 El dret a l'habitatge
- 3 La reactivació de la construcció dels habitatges socials
- 4 El programa nacional de renovació urbana (PNRU)
- 5 Centralització o descentralització?

---

\* Jacqueline Morand-Deviller, professora agregada de dret de la Université Paris I Panthéon-Sorbonne i presidenta de l'Associació Internacional de Dret de l'Urbanisme (AIDRU).

Acusat de ser un *monstre fred*, funcional i tecnocràtic, el dret urbanístic aborda actualment una fase nova, la de *projectes urbans* nascuts d'una reflexió global i d'un consens que superen el marc estret dels despatxos, urbanisme de *rostre humà* que ha de respondre a les aspiracions ciutadanes de diversitat, equitat, dignitat, seguretat, desenvolupament sostenible i qualitat de vida.

Aquesta transformació té com a causa la presència creixent al si d'aquest dret de dues finalitats que han esdevingut prioritàries, la de la *protecció mediambiental* i la de la *solidaritat social*. Des d'ara les funcions atorgades a l'urbanisme són triples i es troben proclamades en tots els textos recents: desenvolupament econòmic, protecció i revaloració del medi ambient i progrés social. Aquí presentarem les principals manifestacions de la integració progressiva en el dret urbanístic francès de les preocupacions mediambientals i socials.

## **I. La integració de la protecció i de la revaloració del medi ambient en el dret urbanístic**

### **1. L'augment espectacular de les preocupacions mediambientals**

El medi ambient ha continuat sent durant molt de temps el parent pobre de la política i no ha disposat d'una legislació i d'un ministeri propi fins als anys setanta, mentre que l'urbanisme, primerament vinculat a la construcció i després a la infraestructura, té orígens més antics que es poden fer remuntar a la Llei de 14 de març de 1919, que preveia una planificació específica d'urbanisme, i a la Llei de 15 de juny de 1943, que va crear una administració pròpia d'urbanisme i va generalitzar les restriccions pròpies dels permisos de construcció. L'urbanisme aleshores esdevé un *afer d'Estat*, i es convertirà, el 1983, en un *afer del municipi* de resultes del gran moviment de descentralització de l'època.

Pel que fa al medi ambient, és encara en gran mesura un *afer d'Estat*. El seu Ministeri es va quedar molt de temps desproveït de mitjans, i difícilment aconseguia imposar la seva política al seu poderós rival, el Ministeri d'Obres Públiques. La situació s'ha invertit aquests últims anys i, com en la majoria dels països, la política mediambiental ha fet un progrés espectacular, a causa de la presa de consciència de les amenaces de deteriorament del planeta. Les preocupacions mediambientals es tenen en compte en el conjunt dels textos, i el dret urbanístic és un dels àmbits on la seva influència es fa sentir més. L'últim govern sorgit de les eleccions presidencials, el 2007, col·loca al primer rang un gran *Ministeri d'Ecologia, Foment i Desenvolupament Sostenible*, en què l'urbanisme i el medi ambient s'acosten i es posen al mateix nivell. Aquest interès pel medi ambient s'ha manifestat tot seguit en una gran enquesta nacional i el concurs del conjunt dels actors de la societat política i civil: Estat, col·lectivitats territorials, sindicats, empreses, ONG i associacions, per tal d'elaborar un ampli programa mediambiental per als cinc anys vinents, negociacions qualificades de *Gran Acord del Medi Ambient*. No ens entretindrem en l'aspecte polític d'aquesta qüestió i aquí només tractarem l'abast jurídic efectiu de les normes mediambientals sobre les normes d'urbanisme, tot recordant com, en virtut de la jerarquia de les fonts del dret, s'articulen aquestes normes entre si.

### **2. Les fonts constitucionals**

La font superior en la jerarquia dels textos és, a França, la *Constitució*, i el Consell d'Estat ha decidit que aquesta tenia un valor superior als tractats, cosa que no passa a tots els països. La Constitució francesa ha ignorat durant molt de temps el medi ambient i no és fins molt recentment, al març de 2005, que ha fet el pas per dotar-se de la *Carta del medi ambient* que, *adossada* al preàmbul de la Constitució, té ple valor constitucional. El dret urbanístic queda directament afectat per les disposicions contingudes en els deu articles de la Carta, un dels grans mèrits de la qual, segons el cèlebre *principi de responsabilitat* de Hans Jonas, és el de proclamar més deures que drets.

Els *drets* de tota persona són “de viure en un medi ambient equilibrat i respectuós amb la salut” (art. 1), “d’accedir a les informacions relatives al medi ambient que posseeixen les autoritats públiques i de participar en l’elaboració de les decisions públiques que tenen incidència sobre el medi ambient” (art. 7); els *deures* que concerneixen el conjunt de persones públiques i privades són el de participar en la preservació i en la millora del medi ambient (art. 2), el de prevenció, el de reparació de danys i, quan només es tracta de les autoritats públiques, el deure de precaució (art. 5) i el de promocionar un desenvolupament sostenible (art. 6).

És massa aviat encara per fer balanç de les conseqüències d’aquesta promoció constitucional però es pot preveure que la invocació dels principis de la Carta per oposar-se a operacions d’urbanisme que desconeixin la protecció del medi ambient ja no serà excepcional, tant si es tracta del recurs d’invalidació d’una llei com del recurs d’anul·lació d’actes administratius.

### 3. Les convencions internacionals i el dret comunitari

Immediatament després de la Constitució, la font jeràrquicament superior és la de les *convencions internacionals* (superiors a les lleis segons l’article 55 de la Constitució), al si de les quals les fonts del *dret comunitari* tenen una presència cada vegada més gran.

D’ara endavant el conjunt de reglamentacions dels estats membres ha de tenir en compte les qüestions mediambientals, que s’han multiplicat fins a l’infinit. França ha tingut alguns problemes a causa del seu retard en l’aplicació de certes directives europees (cf. les directives “Ocells” i “Habitats”), però es mostra més respectuosa amb les ordres de Brussel·les i de Luxemburg aquests últims anys. Se’n troben exemples en dret urbanístic en l’aplicació ràpida de la Directiva de 27 de juny de 2001 sobre l’avaluació de les *incidències de certs plans i programes sobre el medi ambient*, des d’ara integrada en la planificació urbana local, i també en l’acceptació per part de França, contràriament a la seva posició anterior, de la jurisprudència del TJCE que sotmet les *convencions d’ordenació urbana* a una selecció de contractistes per concurs (Llei de 20 de juliol de 2005). I si bé el dret comunitari no toca gaire directament el dret urbanístic, la importància que aquest ha pres en el dret del medi ambient i la seva integració en els altres drets, exerceix una influència cada vegada més forta sobre la planificació i l’ordenació urbanes.

### 4. Lleis i decrets

Pel que fa a les lleis i decrets, el seu nombre no para de créixer en un dret i en l’altre. Aquesta profusió de textos, molt criticada, s’acompanya d’una incapacitat dels seus autors per aconseguir redaccions clares i depurades. I encara

que el Consell Constitucional francès hagi promocionat al rang de principi de valor constitucional el dret d'accessibilitat i d'intel·ligibilitat de les lleis, la *xerrameca* no para. La *Llei de compromís nacional per a l'habitatge* de 13 de juliol de 2006 ha transformat un projecte que només comportava 11 articles en un text pesat i sovint confús de més de 112 articles, i aquests últims anys la sèrie de lleis que deleguen al Govern el poder de prendre per ordenança mesures de simplificació del dret, sobretot en matèria d'urbanisme, ha conduït a una sèrie de textos que s'afegeixen a la pila sense suprimir-ne res. Es pot apreciar la voluntat d'alleugerir i de millorar el procediment de permisos de construcció que inspira l'*Ordenança de 8 de desembre de 2005* i el Decret de 5 de gener de 2007, però tanmateix el sistema conserva encara una evident complexitat.

## 5. El principi de desenvolupament sostenible

Un dels grans principis del dret del medi ambient, el del *desenvolupament sostenible*, tot i estar molt trillat, no deixa d'influenciar el dret urbanístic. Aquest es troba a l'origen de reglamentacions cada vegada més nombroses: restriccions en matèria d'economies d'energia, alta qualitat mediambiental de les construccions, reorganització dels modes de transports urbans, gestió racional de l'aigua i de les deixalles, gestió dels riscos sanitaris. La Llei de 13 de juliol de 2005 sobre la política energètica, que s'ha fixat com a objectiu reduir un 3 % anual les emissions de gas d'efecte hivernacle, integra la noció de *prestació energètica* en el codi de la construcció i en el de l'urbanisme. Es preveuen *etiquetes* com *Alta prestació energètica* i facilitats fiscals per als equipaments tèrmics no contaminants, i es para una atenció especial als transports urbans que són tinguts en compte pels *plans de desplaçaments urbans* (PDU), documents de planificació específics, dels quals la Llei de *solidaritat i renovació urbana* de 13 de desembre de 2000, anomenada *Llei SRU*, en reforça el caràcter urgent. Els PDU són obligatoris en les aglomeracions de més de 100.000 habitants. Estan inserits en la jerarquia dels documents de planificació i han de ser *compatibles* amb les orientacions dels plans de coherència territorial (SCOT). I quant als plans locals d'urbanisme (PLU), han de ser compatibles amb les seves prescripcions.

Els objectius del desenvolupament sostenible s'imposen des de la Llei SRU als documents d'urbanisme: SCOT i PLU que, segons l'article L 121-, el mode indicatiu del qual equival a un imperatiu, han de respectar un *principi d'equilibri*. Les preocupacions estratègiques de la renovació urbana, del desenvolupament urbà i rural controlat, de la protecció dels espais naturals i dels paisatges han d'ambicionar la dimensió de solidaritat i d'equitat pròpia del desenvolupament sostenible. Seria injust, d'altra banda, concedir tan sols un "valor decoratiu" al cèlebre *projecte de disposició i de desenvolupament sostenible* (PADD), imaginat per la Llei SRU, l'abast de la qual ha estat una mica afeblida tres anys després per la Llei d'urbanisme i hàbitat de 2 de juliol de 2003. El PADD és un document obligatori, *clau de volta* de l'informe dels PLU elaborats pels municipis. Aquest defineix les "orientacions generals d'ordenació i d'urbanisme" en una perspectiva de desenvolupament sostenible i, certament, aquestes disposicions s'han d'entendre com a directives generals que no tenen cap efecte directe sobre la planificació urbana i els permisos de construcció, però les *orientacions particulars del PLU* han de ser coherents amb aquestes orientacions generals, amb una relació més flexible que la mera conformitat però no mancada d'eficàcia, ja que una manca de coherència entre aquestes orientacions i les del PADD podria conduir a una anul·lació del PLU.

## 6. Integració

De manera més general, el principi de desenvolupament sostenible obliga a programacions a llarg termini i sobretot

a *fer coherents* polítiques abans dissociades i actualment integrades. Aquesta integració serà facilitada pels *estudis mediambientals* que figuren obligatòriament a l'informe dels PLU i que són de dues classes: o bé l'antic estudi simplificat quan el territori és cobert per un SCOT que ja ha estat objecte d'una avaluació mediambiental, o bé el nou procediment més elaborat d'*avaluació mediambiental*, previst per la Directiva comunitària de plans i programes de 27 de juny de 2001, que França ha aplicat el 2004. Els municipis, responsables de l'elaboració dels PLU, han de fer figurar aquesta avaluació en l'informe de presentació, el qual es fa conèixer al públic en el moment de l'enquesta pública.

El principi d'integració obliga igualment els responsables de l'ordenació urbana a considerar una *gestió racional de l'aigua* segons les obligacions de la Directiva europea de 23 d'octubre de 2000. França ha elaborat una planificació força severa per tal de reduir els riscos d'inundacions: la Llei de 30 de juliol de 2003, que fa obligatoris els *plans de prevenció dels riscos naturals previsibles* (PPRN) que prohibeixen o limiten les construccions a les zones de riscos.

Si bé la reglamentació controla prou bé el problema de sanejament en zona urbana, no aconsegueix controlar prou eficaçment la contaminació dels rius produïda per agricultors i industrials. La reglamentació progressa, bé que lentament, en els mètodes d'economia d'aigua: conques de recuperació d'aigües de pluges, col·lectors i reciclatge, que es troben encara en estat experimental. La distribució i el sanejament de l'aigua són competència dels municipis com ho és la gestió de les deixalles, i aquí, encara, el dret urbanístic es veu directament afectat.

## 7. El principi de participació

Una de les conseqüències de la integració del dret del medi ambient en el dret urbanístic és la posició que pren el *principi de participació*. Se sap que aquest principi és afirmat sense ambigüitat pels textos internacionals, comunitaris i nacionals, però a França les resistències continuen sent fortes respecte a la veritable dimensió de la participació, que va més enllà del dret a la informació i a la concertació, ja que dóna als ciutadans el dret de participar en l'elaboració de decisions.

El principi de participació en matèria mediambiental ha estat introduït en el nostre dret per la *Llei de 18 de juliol de 1985* que el reduïa curiosament a un simple dret a la informació. A partir de la intervenció de la *Convenció d'Aarhus* de 25 de juny de 1998, que va entrar en vigor a França l'octubre de 2002, hi hauria d'haver una evolució tot i que el procediment de participació sigui delicat, molt més que el que concerneix la *informació*, fàcilment comprovable, i que, després de segles de quasi clandestinitat de la decisió administrativa, ha progressat considerablement. La *concertació* és també més fàcil d'organitzar i pot fer-se obligatòria, que és el que ha passat en matèria d'urbanisme, on es tracta de l'obligació, imposada als consells municipals per l'article *L 300-2* del Codi d'urbanisme, d'organitzar una concertació amb els habitants del municipi i altres persones afectades abans de qualsevol projecte d'ordenació i, a partir de la Llei SRU, abans de qualsevol elaboració o revisió dels SCOT i dels PLU. L'efectivitat real del procediment depèn evidentment de la voluntat de les autoritats municipals que tenen total llibertat per organitzar-la.

La qüestió esdevé molt més delicada quan es tracta d'imaginar mecanismes que permetin la *participació* del públic en la mateixa elaboració de la decisió administrativa. Als representants del poble els costa molt de renunciar a una parcel·la dels poders que els han estat confiats, tot considerant que les eleccions els han encarregat, i només a ells sols, de servir i definir l'interès general; la participació aleshores corre el risc de no ser més que una funció de consulta, i es fan reformes en relació amb el desenvolupament del referèndum local. Aquestes podrien ser molt útils per decidir certes qüestions pròpies de l'urbanisme i del medi ambient, però es resisteixen a ampliar la seva

iniciativa i a donar ple valor de decisió als resultats de la consulta, la qual cosa mostra el pes de les resistències.

D'una manera general, el progrés del dret del medi ambient correspon a un *retorn de l'Estat* que es fa sentir en el dret urbanístic. Els electes locals critiquen la multiplicació dels plans, documents de programació, textos legals que tracten de problemes mediambientals específics, pedaços superflus ocasionals, bé incitatius, o bé imperatius. Cobreixen territoris dits "pertinents", diferents de les circumscripcions tradicionals, i les seves regles difícilment s'articulen amb la planificació general d'urbanisme.

D'altra banda, es poden manifestar divergències més grans quant a les tries de política urbana. Així actualment un debat oposa els funcionaris de l'Estat, favorables a una política de *renovació urbana*, que privilegien la reconstrucció vertical de la ciutat sobre si mateixa, i els electes de la perifèria, que queda com a rural, i que, en nom del desenvolupament econòmic del seu municipi, consideren que no cal paralitzar l'extensió de la ciutat. Cal trobar un compromís entre les orientacions de la *Llei de 23 de febrer de 2005 sobre els territoris rurals*, que preveu la possibilitat de societats d'inversió per al desenvolupament rural, el capital del qual serà controlat per les regions, en partenariat amb una o diverses persones jurídiques de dret públic o privat i les lleis recents sobre l'habitatge social, vinculat de manera estreta a la política estatal de renovació. És evident que els municipis necessiten un marc flexible que fixi les grans orientacions urbanes i mediambientals a escala regional, paper que tenen les directives territorials d'ordenació (DTA), però és igualment evident que les operacions d'ordenació urbana realitzades per l'Estat només podran tenir èxit si són empreses en estreta concertació amb els electes locals.

El retorn de l'Estat és encara més sensible, aquests últims anys, amb el gran augment de les *preocupacions socials* i el reconeixement del dret a l'habitatge.

## **II. La integració de la solidaritat social en el dret de l'urbanisme**

Des de fa uns quinze anys, les qüestions socials són al centre dels debats sobre la política urbana i s'han establert nombrosos instruments que no han donat resultats satisfactoris. Al principi, la proclamació dels principis de mescla social i de diversitat de l'hàbitat ha continuat sent massa teòrica, però aquests últims anys s'ha endegat una política més ambiciosa en el marc del dret a l'habitatge.

### **1. Mescla social i diversitat de l'hàbitat**

Els articles L 110-1 i L 121-1 del codi d'urbanisme fan al·lusió a dues nocions pròximes: la de *mescla social* i la de *diversitat de l'hàbitat*. Es tracta de reaccionar contra els excessos del funcionalisme, de posar fi a la segregació social i de diversificar l'ocupació d'un barri o d'un immoble. Aquesta mescla hauria de reforçar les bones relacions entre les diferents categories socials i apaivagar els conflictes i la violència urbans. Lloc de trobades i d'intercanvis, la ciutat és una comunitat oberta, i cal que les relacions entre els seus habitants estiguin impregnades d'urbanitat, de respecte mutu, de tolerància, comportament que es podria qualificar de *convivencial*. Cal lluitar, doncs, contra la segregació, els guetos, que són causa de desigualtats socials i de violències, i promoure veritables *comunitats urbanes*.

Aquesta política anomenada dels *barris en dificultats* ha donat lloc des de fa uns quinze anys a una reglamentació abundant i a sistemes d'eficàcia variable. La Llei d'orientació per a la ciutat de 13 de juliol de 1991 proclama un “dret a la ciutat” –que no vol dir gran cosa– però que és a l'origen de la noció de solidaritat urbana i d'una dotació que permet una *perequació* entre municipis rics i municipis pobres que ha donat alguns resultats interessants. El 1996 es van crear *zones franques urbanes* per tal d'afavorir el desenvolupament econòmic i la feina als barris prioritaris fent que les empreses que s'instal·len en aquestes zones es beneficiessin d'exoneracions fiscals. El 1999 la noció de renovació urbana va originar el llançament de *Grans projectes de ciutat* i la *Llei de solidaritat i renovació urbana de 13 de desembre de 2000*, anomenada *Llei SRU*, es va atrevir a una de les mesures més radicals en matèria de construcció d'habitatges socials: l'obligació per als municipis de més de 3.500 habitants (1.500 a l'Île-de-France) de disposar d'almenys un 20% d'habitatges socials pel que fa a les residències principals, sota pena de sancions (art. L 302-5 Codi de l'habitatge i la construcció, CHC). A cada municipi hi ha d'haver un debat cada tres anys sobre les condicions de realització dels habitatges socials.

## 2. El dret a l'habitatge

Una programació més ambiciosa i innovadora s'ha manifestat recentment amb l'augment espectacular de la política d'habitatge respecte de la qual el dret urbanístic no es pot dissociar. El legislador ja no té por d'apel·lar als grans principis humanistes. La *Llei de programació de 18 de gener de 2005* té per objecte la “cohesió social”, noció carregada d'una ambició que va més enllà de la investigació de mescla i diversitat. La *Llei de 31 de març de 2006* es preocupa per “la igualtat d'oportunitats” i dóna lloc a la creació de l'Agència Nacional per a la Cohesió Social i la Igualtat d'Oportunitats (ANCSEC), que té la missió de contribuir a la lluita contra les discriminacions i promocionar el saber i la cultura. Quant a la *Llei de compromís nacional per a l'habitatge de 13 de juliol de 2006*, concebuda per ser un text de grans orientacions en 11 articles i que ha esdevingut un calaix de sastre de 112 articles, com s'ha dit, proclama la mobilització de la nació a favor dels sense sostre i de les persones amb habitatge precari. Aquest compromís envers la cohesió social es troba finalment en la *Llei de 5 de març de 2007*, que institueix el dret a l'habitatge oposable, que garanteix a tota persona que resideix en territori francès de manera regular i estable el dret a un habitatge decent i independent i aplica un procediment específic i enèrgic per tal de fer valer aquest dret.

Aquests textos es fonamenten implícitament en el principi de la *dignitat humana*, la qual no pot ser respectada si la gent es troba sense refugi o allotjada de manera indecent. La política de la ciutat se centra tota en aquesta prioritat la dimensió ètica de la qual es reivindica clarament, i els mitjans importants que s'han establert i que estaran a disposició, sobretot, de l'ANRU, que actua conjuntament amb l'ANCSEC, haurien de mostrar-ne l'eficàcia.

El dret de planificació i d'ordenació urbana, afectat per aquests nous objectius, s'haurà d'adaptar i caldrà esperar llavors que el dret urbanístic, que semblava destinat a continuar sent un dret eixut i fred en la forma i raonable en el fons, es decideixi, finalment, a mostrar-se més ambiciós i a accedir a la dimensió ètica que ara només li ve de l'exterior, pel fet de la integració dels grans principis del dret del medi ambient i del dret a l'habitatge. També podem lamentar que s'oblidi d'acostar-se als principis de la Convenció Europea dels Drets Humans, que, fins ara, l'han influenciat poc.

## 3. La reactivació de la construcció dels habitatges socials

La qüestió dels habitatges socials adquireix una gravetat nova a causa de la insuficiència quantitativa de l'oferta, deguda al fort alentiment de la construcció d'aquests habitatges i a l'escassetat de l'oferta predial. Aquesta penúria ha comportat una alça dels preus immobiliaris i dels lloguers, que ha dut a allunyar les aglomeracions del centre, i no solament les categories socials més desfavorides sinó també les classes mitjanes. S'ha constatat, d'altra banda, l'existència de nombrosos sectors d'"habitat insalubre", requalificats per la Llei ENL com a *habitat indigne*, cosa que la llei SRU havia intentat frenar amb la idea de reestructuració de la ciutat per tal d'acollir-hi en condicions econòmiques acceptables una població més nombrosa i categories socials més diversificades.

Els principals instruments posats al servei d'aquestes finalitats són els següents: els *establiments públics locals* (creats des del 1991), als quals es pot delegar el dret de preempció i d'expropiació, per al control del predial i la constitució de reserves; les tradicionals *societats d'economia mixta d'ordenació*, organismes de dret privat amb estatut de societat anònima, la major part del capital dels quals pertany a les col·lectivitats locals i, més recentment, els *establiments públics locals de renovació urbana* (creats el 2003), habilitats per conduir accions i operacions de renovació per compte de les col·lectivitats públiques amb l'objectiu anunciat de realitzar 500.000 habitatges socials. El 2005, s'han construït 77.000 habitatges socials, i prop de 100.000 el 2006. La Llei ENL de 2006 permet a les col·lectivitats territorials, a títol experimental per a una durada de cinc anys, tenir participacions en *societats públiques locals d'ordenació*, en les quals tenen la major part del capital. Aquesta creació té per objecte de permetre a aquestes col·lectivitats, normalment els municipis i agrupaments de municipis, quan tenen la totalitat del capital, de fer operacions d'ordenació urbana, sobretot per a habitatge social, sense passar pels procediments de selecció de contractistes per concurs que no són aplicables a aquests contractes dits *in house*: CJCE 18 novembre de 1999, "*Teckal*".

La realització i la gestió dels habitatges socials tradicionalment es confiaven a organismes anomenats d'*habitatge de lloguer moderat* (HLM) que es repartien en tres categories: oficines públiques d'HLM amb estatut d'establiment públic administratiu (OPHLM), oficines públiques d'ordenació i de construcció amb estatut d'establiment públic industrial i comercial (OPAC) i societats privades d'HLM amb estatut de societat anònima. Per tal de modernitzar la gestió i de respondre millor a la nova dinàmica de la política de l'habitatge, la Llei ENL de 2006 ha reagrupat les dues oficines en una sola estructura: les *oficines públiques d'habitatge* amb estatut pròxim al dels antics OPAC.

#### 4. El Programa nacional de renovació urbana (PNRU)

L'ANRU està dotada de mitjans financers importants (5.000 milions d'euros) per a la realització del PNRU prolongat fins al 2013. Però és evident que les operacions de renovació només es poden dur a terme en partenariat amb els municipis. Al si de l'ANRU s'acaba de crear una comissió de peritatge científic encarregada d'ajudar les col·lectivitats locals que vulguin elaborar projectes. La realització del Programa ha tingut com a conseqüència importants demolicions (cf. la supressió de grans conjunts degradats dels anys cinquanta) que s'han preferit a les reconstruccions a causa de la vetustat dels immobles i la voluntat de *redensificar* alguns barris. S'han fet esforços per lluitar contra la degradació de les copropietats privades en dificultats i per actuar sobre les causes profundes dels processos de degradació, la qual cosa requereix diversificar les formes d'habitatge, facilitar l'accés a la propietat, mantenir el creixement de l'oferta de serveis públics, posar fi a l'aïllament dels barris desenvolupant els transports



públics, atreure les empreses, mobilitzar els fons europeus concedits en nom de les polítiques urbanes per al període 2007-2013 i mantenir el comerç de proximitat. En aquest sentit, la Llei de 2 d'agost de 2005 a favor de les petites i mitjanes empreses crea en benefici dels municipis un *dret de preempció* sobre els fons artesanals i els fons de comerç per tal de conservar el comerç i l'artesanat de proximitat al centre de la ciutat. Quan fa preempció, el municipi té l'obligació de fer *retrocessió*, en el termini d'un any, del fons de la preempció a una empresa matriculada al Registre del comerç (art. L 214-1 Codi de l'urbanisme).

## 5. Centralització o descentralització?

Una de les qüestions recurrents és la del repartiment dels poders entre l'Estat, principal responsable de la política del medi ambient, i els municipis, principals responsables de la planificació i de l'ordenació urbana. França ha continuat sent un estat unitari i, a diferència dels estats federals, com Alemanya, i dels estats on les regions tenen importants competències, com Espanya o Itàlia, les regions franceses tenen poders molt limitats. L'ordenació del territori és competència de l'Estat, així com el medi ambient, però aquest està en procés de descentralització. Quant a la planificació i l'ordenació urbana, diferent de l'ordenació del territori, la competència es va transferir als municipis el 1983.

La insuficiència de mitjans de què disposen els massa nombrosos municipis petits i mitjans (França té 36.800 municipis!) els va dur, al principi, a demanar *l'ajuda dels serveis de l'Estat*, posats a la seva disposició, intervenció acompanyada de certa pressió. Aquesta situació no era satisfactòria, ni per a aquests serveis, sovint desbordats per la missió de consell que els era confiada, ni per als electes del municipi insatsfets per aquesta *tutela* forçada. Comença a veure's una evolució que empeny els municipis d'una certa importància a exercir plenament les seves competències (el fet de posar a disposició els serveis de l'Estat ja no és possible per als municipis de més de 100.000 habitants) i que es veu afavorida pels progressos de la intermunicipalitat.

Tractant-se de les *operacions d'ordenació urbana*, els municipis les realitzen rarament ells mateixos *en concessió*, i prefereixen adreçar-se sigui a organismes públics que tenen un estatut d'establiment públic industrial i comercial (EPIC), sigui a organismes de dret privat que prenen la forma de societats d'economia mixta (SEM) o societats anònimes de dret privat. Els *establiments públics predials*, EPIC locals, poden realitzar pel seu compte o pel d'altres persones públiques qualsevol adquisició predial o immobiliària amb vista a la constitució de reserves predials o de la realització d'accions o d'operacions d'ordenació. El dret d'expropiació i de preempció els pot ser delegat i es beneficien del producte d'una taxa especial.

En la majoria dels països europeus, un actor important en l'aplicació del dret urbanístic és el moviment associatiu. A França al fenomen associatiu no li falta vitalitat i es calcula en aproximadament 15.000 el nombre d'*associacions* que tenen per objecte l'urbanisme i el medi ambient. La seva importància varia, però l'agrupament més modest pot comprometre un procés davant el jutge administratiu i alguns electes critiquen el paper embrollaire del moviment associatiu, causa de processos massa sistemàtics que frenen els projectes immobiliaris i el desenvolupament de les col·lectivitats. La crítica és excessiva ja que, en general, el moviment associatiu descansa sobre l'acció benèvola, consagrada a l'interès general, i si el dret urbanístic i del medi ambient han fet grans progressos, aquests últims deuen molt a aquesta *acció ciutadana* a la qual s'ha de retre homenatge. El jutge només pot intervenir per fer

respectar la legalitat si li sotmeten un cas, i l'hi sotmetran sovint, les associacions. Algunes, quan són acceptades, es beneficien de drets particulars i poden constituir-se en parts civils.

El *contenciós administratiu* de l'urbanisme ocupa quantitativament a França el tercer rang (després de la funció pública i les finances) i es troba en desenvolupament constant. Ha estat el camp d'experimentació de jurisprudències innovadores ja que el poder d'apreciació del jutge és important a conseqüència de l'extensió del poder discrecional de l'Administració i del lloc de les normes d'orientació, flexibles, així com de la relació de *compatibilitat* entre les normes, o de la interpretació de nocions com ara "urbanització en continuïtat" o "urbanització limitada". Aquest contenciós ha estat el camp d'experimentació de nous mètodes d'investigació del jutge: teoria de *l'error manifest d'apreciació*, teoria del *balanç*, teoria del retracte i de les decisions implícites... El contenciós més abundant és el de legalitat, però s'acompanya cada vegada més d'un contenciós de *responsabilitat*, i el pagament de grans indemnitzacions de vegades retalla força el pressupost de les col·lectivitats locals.

El *contenciós penal* també experimenta un cert desenvolupament. El Codi penal conté una llista d'infraccions o bé del permís de construcció, o bé de la regla d'urbanisme, delictes que tenen un caràcter material i van acompanyats de sancions. En principi, l'Administració té l'obligació de posar una multa quan comprova una infracció, i el jutge té l'oportunitat de procedir o no: i cerca sovint la *regularització*, la qual cosa li permet no procedir. El Tribunal de Cassació, després de certes resistències, ha donat als particulars la possibilitat de constituir-se en part civil. El nou Codi penal (art. 121-2) institueix la *responsabilitat penal de persones morals* incloent-hi el dret públic, a excepció de l'Estat, responsabilitat limitada a les activitats susceptibles de ser objecte de delegació de servei públic, cosa que concerneix indirectament l'urbanisme i més directament el medi ambient.

El dret urbanístic no té res a témer dels valors universals de l'ètica, que les nostres societats desencantades necessiten més que mai. Aquests valors són els de la protecció mediambiental i de la solidaritat social. Els ha d'afirmar més clarament de com ho fa, fer-se'n càrrec i no conformant-se a que se li imposin de l'exterior. El *conjunt humà urbà* està amenaçat pel pes creixent dels mecanismes econòmics i financers, on la qüestió és la *titulització* dels immobles i els *productes financers* en un mercat que ha esdevingut *bombolla especulativa*.

Aleshores ens podem demanar si les iniciatives més interessants no podrien venir de baix, és a dir de les ciutats mateixes, assumint lliurement les seves responsabilitats més que de dalt, és a dir de l'Estat. Potser no hem d'esperar més dels projectes de *solidaritat establerts entre les ciutats* que de les conferències interestatals, viviers de grans declaracions rarament seguides de conseqüències com la recent Carta de Leipzig sobre "La ciutat europea sostenible"?

La *Carta d'Aalborg* és exemplar en aquest sentit, perquè expressa la voluntat de les *ciutats*, *expressant-se en primera persona* d'assumir plenament les seves responsabilitats sense girar-se cap als seus estats. Les ciutats no sabrien transmetre els seus problemes "ni a comunitats més àmplies, ni a les generacions futures", elles tenen prou capacitat: "Voluntat, coneixements i idees necessaris per imaginar els modes de vida sostenibles". No existeix un model urbà únic, "essent cada ciutat diferent... li correspon de trobar el seu propi camí per aconseguir la perdurabilitat". Només s'haurien de girar cap a l'Estat a títol subsidiari, de manera que, caracteritzades per la diversitat, no se'ls podria imposar cap model tecnocràtic des de dalt. Les ciutats, "organitzacions de base de les societats i dels estats", tenen el deure d'arreglar tan bé com puguin els seus problemes. Aquí retrobem l'atenció

contemporània orientada als deures, complements indispensables dels drets.

## BIBLIOGRAFIA

*(Obres generals actualitzades, les més usades)*

Henri Jacquot, François Priet, “*Droit de l’urbanisme*”, 6<sup>ème</sup> éd. Dalloz, 2008.

Jacqueline Morand-Deville, “*Droit de l’urbanisme*”, Dalloz, 2008, 8<sup>ème</sup> éd. 2008 i “*Droit de l’environnement*”, Presses universitaires de France, 9<sup>ème</sup> éd. 2009.

Michel Prieur, “*Droit de l’environnement*”, 5<sup>ème</sup> éd. 2004.

“*Développement durable. Un défi pour le droit*”, 104<sup>ème</sup> Congrès des notaires de France, Rapport mai 2008.