

## CODIFICAREA LEGISLAȚIILOR DE AMENAJARE A TERITORIULUI, DE URBANISM ȘI A CONSTRUCȚIILOR ȘI CONTRIBUȚIA SA LA DEZVOLTAREA DREPTULUI ÎN MATERIE

*Prof. univ. dr. Mircea DUȚU\**

**Abstract:** *After a disorderly and fragmentary development, the Romanian legislation in the field of territorial planning, urbanism and constructions knows a systematization through a code, in the wider context of the codification of administrative law. This complex normative act brings together and orders the texts of 8 laws, an emergency ordinance of the government, 5 government decisions and 2 pre-existing ministerial orders, with some adjustments, clarifications, and additions from the perspective of certain solutions accepted in case law or affirmed in administrative practice. The structuring of the subjects was done starting from the planning of the territory and the drawing of strategic guidelines, reaching the operational urban planning, the authorization of construction works, and up to the approach of the entire life cycle of the constructions, the stages of development of an investment, certain roles and responsibilities. The land planning, urban planning, and construction code contributes to a greater readability and accessibility of the regulations in the field, in the conditions of an accentuated technical character of the prescriptions, to a superior correlation of the various texts present, and to the increase of the coherence of the related normative ensemble. Even without significant progress in terms of normative content, the result of the codification has the merit of concentrating the legislation of the three related fields and thus facilitating the integrated approach; many questions remain on the capacity of the new legal edifice to ensure the security, the legitimacy of the acts, decisions and projects concerned, as well as regarding real public participation.*

**Key words:** *urban planning law; code; codification; landscaping; urbanism; constant law; independence of legislations; sanctionatory law; climate change; environmental protection; urban plans; urban planning rules; specific terms.*

**Scurte considerații introductive.** După o dezvoltare mai mult sau mai puțin dezordonată, de peste trei decenii, a legislației în materie asistăm în ultima perioadă la inițierea și derularea treptată a unui amplu proces de codificare și a dreptului administrativ, înțelesă în mod generic ca un demers prin care principiile și regulile acestuia sunt regrupate și organizate într-o serie de acte normative complexe. Se răspunde astfel unor necesități, oficial ținând de reformă și adaptarea cadrului normativ la complexitatea și dinamica activității administrative, tehnice și mai exact de o premisă a sporirii accesului la lege și a lizibilității regulilor juridice. Într-o

---

\* Directorul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; membru al Asociației Internaționale de Dreptul Urbanismului (AIDRU); mircea.dutu@gmail.com

abordare de la general la sectorial (special) s-a adoptat, mai întâi prin O.U.G. nr. 57 din 3 iulie 2019, *Codul administrativ* care a stabilit cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale care va fi urmat de o serie de coduri sectoriale (specializate). În toate cazurile este vorba de codificarea dreptului constant, adică una mărginită la adunarea, sistematizarea și punerea în concordanță a reglementărilor preexistente care guvernează domeniile avute în vedere, fără a se proceda la modificarea de substanță a acestor texte, operându-se cel mult ajustări modice și clarificări convenite ca urmare a reacțiilor jurisprudențiale deja înregistrate și, poate, ținându-se cont și de unele opinii doctrinare exprimate. Din perspectiva unui asemenea fenomen general de restructurare a legislației administrative, are loc și elaborarea și înscrierea în procedura de adoptare parlamentară a proiectului de *Cod al amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor*, într-o formulă care reflectă, pe de o parte, stadiul de dezvoltare și evoluție a legislației pertinente, iar pe de alta, starea și capacitatea sa de a se constitui într-un drept administrativ special.

Circumscrișă unui atare context, inedita întreprindere ridică mai multe interogații asupra rosturilor și resorturilor sale, modalității de realizare, efectelor scontate în planul reglementar-instituțional și al reflexului generat la nivelul disciplinelor juridice.

**1. Evoluții și involuții.** Dreptul urbanismului al primului sfert de secol XXI își dovedește astfel complexitatea sa prin însăși constituirea în cod, unul care, spre a-i sublinia particularitățile, dar și ca fapt al incapacității de a-i înțelege și exprima încă pe deplin specificitatea juridică, ține să-și marcheze un edificiu oarecum încropit: el este, așadar, unul deopotrivă al amenajării teritoriului, al urbanismului (propriu-zis) și al construcției (ca edificiu tehnico-fizic). Un conglomerat de norme încă în căutarea juridicității depline, de reguli de sistematizare urbană sau prescripții tehnice de rezistență și calitate a edificiilor consacrate prin lege, dar nu suficient spre a se impune și realiza ca atare și ca norme juridice. Simpla lectură a listei definirii termenilor utilizați și regulilor generale de urbanism ne arată precaritatea conceptuală și încropirea reglementară aferentă! Totuși, pretenția de cod (și nu de codex) și viziunea pe care încearcă să o impună prin alăturarea celor trei domenii au meritul, dacă nu de a sublinia, cel puțin de a sugera complexitatea disciplinei juridice aferente în curs de constituire. De altfel, chiar la case mai mari cu pretenții de tradiții de reglementare și de doctrină, materia acestui drept și cortegiul său de norme e încă ținta criticilor „hommes de l'art” care o acuză de a le împiedica imaginația în materie de arhitectură și urbanism; adepții ecologiei profunde îi denunță ambiguitatea, inadecvarea sau chiar insuficiența răspunsurilor noilor provocări ecoclimatice; autoritățile publice și cetățenii îi reproșează lipsa de lizibilitate și caracterul prea complex, instabilitatea reglementărilor și dificultatea aplicării lor în timp și spațiu, în raport cu eterogenitatea situațiilor locale, concrete.

Apărut și la noi și aplicat în fapt fără a-l denumi ca atare, acest *drept al urbanismului și amenajării*, care fusese prevăzut inițial pentru a organiza boom-ul creșterii urbane printr-o reglementare a afectării solului, s-a văzut treptat angajat, mai ales în ultimele trei decenii, brusc și pe nepregătite, mai ales pe calea inerentelor deschideri europene, într-un proces de profunde transformări, deopotrivă în semnificațiile, obiectivele și procedurile sale. Iar toate acestea în condițiile unei legislații pertinente încă fragmentate, parțial inadecvate și în orice caz nesistematizate și codificate care să presupună reacții juridice pe măsură. Această veritabilă schimbare de paradigmă era provocată, fără îndoială, mai ales de disfuncționalitățile rezultate dintr-o urbanizare desfășurată potrivit unor criterii esențialmente spațiale. O atare evoluție tehnicist-liniară „de planșă”, dublată de o deschidere bruscă spre democrația reprezentativă și economia de piață, avea să fie tulburată și profund modificată odată cu infuzia, din perspective europene și internaționale, în politicile publice, deopotrivă, de percepții occidentale integrative și de noi principii calitative aparținând, în aceeași măsură, preocupărilor de bunăstare socială și tuturor declinărilor noțiunilor de mediu protejat și ecologie în general. Odată cu aceasta dreptul urbanismului a devenit unul plural, vector al aplicării asupra totalității teritoriului al unui ansamblu de obiective, de orientări sau obligații, frecvent complementare și în dinamică permanentă. Orice proiect urban ori de amenajare, orice document de urbanism e ținut să respecte această regulă de drept redefinită, care, după caz, autorizează, incită, prescrie ori interzice, în numele interesului general perceput și definit de legiuitor. Complexificarea face din noul ansamblu de norme astfel construit instrumentul de armonizare a concertului de forțe ce determină devenirea diverselor teritorii, a peisajului și exigențelor utilizărilor lor. O misiune cu atât mai complicată cu cât urbanul nu mai cunoaște limite și se fragmentează în subansamble hibride, iar ruralul tinde să rămână gardianul patrimoniilor naturale, în fața „foamei” nesăbuite de spațiu a rețelilor, echipamentelor și a celorlalte infrastructuri. Amploarea câmpului de intervenție atinsă astăzi și în acest mod de *dreptul urbanismului și amenajării*, numeroasele sale interrelații cu alte legislații, mai mult sau mai puțin ori necodificate, ne oferă imaginea unui ansamblu complex, puternic interdependent de obiective asumate și de reglementări în vigoare, definind un corpus juridic cu noi perspective de autonomizare și purtător de specificități novatoare crescânde. El s-a afirmat deja, în privința scopului reglementării, ca un drept care privește afectarea solului (al urbanismului), dar și amenajarea multifactorială a spațiului urban, într-o viziune și cu o abordare tot mai integrative, înglobante la nivel de unitate urbană. Apendicele asigurării calității construcțiilor nu-i marchează semnificativ noul profil, ci doar îi întărește finalitățile de siguranță, uniformitate și stabilitate. Dreptul urbanismului astfel consolidat, cel puțin în planul percepțiilor teoretice și paradoxal, în mod evident din cu totul alte rațiuni, sugerat de compunerea codului consacrat, face trecerea spre o abordare inclusiv juridică, impusă de noile realități socioeconomice și ecoclimatice ale tranziției ecologice, globale a orașului (ca model complex dominant al civilizației umane) și a regimului său juridic.

## 2. Lipsa resorturilor și motivațiilor unei autentice codificări.

(Auto)intitulatul (proiect) de *Cod al amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor* este departe de a întruni pe deplin condițiile de a reprezenta actul normativ complex afișat în titlu și a realiza o atare operațiune tehnico-juridică. Într-adevăr, în accepția sa cea mai generală, codificarea evocă adunarea de texte juridice care ordonează regulile relative la o materie, în cadrul aceleiași lucrări, codul<sup>1</sup>. Obiectivul său principal e acela de a efectua o ordonare a dreptului în materie, a crea unul rațional și accesibil, dreptul codificat. Ea e o reacție la inflația legislativă aferentă unei societăți moderne, din ce în ce mai tehnică și mai complexă, în care fiecare situație nouă reclamă o regulă de drept adoptată și o soluție posibilă la imperativul de a face norma juridică mai clară și accesibilă, facilitând astfel înțelegerea prescripțiilor sale și astfel conformarea și eficiența realizării lor<sup>2</sup>.

Continuând demersul explicativ, să precizăm, în acord cu considerațiile doctrinare pertinente, că ramura de drept se raportează la un subansamblu de reguli juridice identificabile, adică la un segment al unei ordini juridice determinate, apoi decupat în materii<sup>3</sup>. Așadar, ca obiect al codificării, acesta constituie un subansamblu de reguli omogene și specifice și, în orice caz, nu unul bi sau, precum în situația de față, tripartit (amenajarea teritoriului, urbanism și construcții)! De altfel, din expunerea de motive a proiectului de lege aferent aflăm că acesta „va corela, simplifica și codifica într-un singur act normativ cel puțin 10 acte normative din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor”, obiectiv care nu are nimic de a face cu o adevărată operațiune de codificare creatoare în sens juridic! Tot așa, se menționează că „sursa proiectului de act normativ” e reprezentată, pe de o parte, de „prioritatea... reformării cadrului normativ în domeniu” asumată prin programul de guvernare, iar pe de alta, de sprijinire a „implementării investițiilor în tranziția spre clădiri verzi”, cu totul străină motivației unui atare demers tehnic de legiferare. La fel și celelalte „argumente” expuse de inițiator, precum: reducerea cu cca. 50% a termenelor de avizare-autorizare a construcțiilor de către entitățile relevante („astfel cum a fost analizat în raportul Băncii Mondiale...”) ori îmbunătățirea calității și dispozițiilor concrete în documentele actualizate de planificare urbană ce vizează reducerea timpului și a distanței aferente navetei pentru

<sup>1</sup> *Codification*, în D. Alland, St. Rials (dir.), „Dictionnaire de la culture juridique”, Editions PUF/Lamy, Paris, 2012, p. 225.

<sup>2</sup> Sophie Lamouroux, *La codification ou la démocratisation du droit*, în „Revue Française de droit constitutionnel”, nr. 4/2001, p. 801 și urm.

<sup>3</sup> Disciplina e la rândul său „activitatea ori ansamblul de activități de cunoaștere a problemelor juridice al unui sector de relații sociale și de soluții ce pretind a le procura regulile juridice în vigoare (ce pot aparține unor ramuri de drept diferite ale ordinii juridice vizate). În alți termeni, ramura de drept descrie fenomenul normativ, în timp ce disciplina relatează „cunoașterea practicii acestui fenomen”. Putem distinge apoi materia și disciplina. Amândouă sunt relative la cunoașterea juridică; dar în timp ce prima e legată de o cunoaștere înainte de toate „descriptivă și clarificatoare”, cea de-a doua e o construcție a dreptului ce servește mai ales apariției unei ordini juridice coerente. Disciplina corespunde astfel unui segment al cunoașterii, dar trimite în același timp către metodele și demersurile doctrinei (A. Jammaud, *La part de la recherche dans l'enseignement du droit*, „Jurisprudence critique”, 2010, p. 186).

populația din zonele urbane și zonele funcționale, punerea în aplicare a conceptului „orașul de 15 minute” ș.a., care, în mod evident, presupuneau mai degrabă ample amendări ale legislației existente sau adoptarea de noi reglementări și nicidecum codificarea în sensul autentic al termenului și conceptului ca atare. După cum este îndeobște cunoscut, pentru realizarea unei atari operațiuni tehnico-juridice complexe precum codificarea se pot invoca diverse motive, însă nu de genul celor proferate în justificările documentului de față. Mai întâi unele de ordin tehnic, ca, de exemplu, remedierea dispersiei izvoarelor de drept și facilitarea accesului la cunoașterea regulilor. La fel, unitatea și securitatea dreptului sunt adeseori estimate ca inerente însuși codului. Apoi, numeroase studii leagă acest fenomen de nevoile de regrupare și de publicitate a regulilor, de permanență și de stabilitate, de simplificare și de coerență. Din acest ultim punct de vedere, modelul de codificare caută să răspundă unei nevoi de coeziune crescândă între diferitele părți ale sistemului juridic, vizând evitarea contradicțiilor interne, realizarea cât mai deplină a compatibilizărilor și sporirea eficienței ansamblului normativ. Codificarea servește, de asemenea, unui obiectiv de claritate, în sensul că trebuie să conducă la un drept adunat, reunit într-un cod ori mai multe, potrivit unui plan logic cu regrupări sistematice; dreptul devine deci mai lizibil ori cel puțin mai accesibil tuturor. Desigur, sunt reclamate și alte perspective (factor de cunoaștere economică ori în termeni de semnificații politice), dar sistematizarea, raționalizarea și eficientizarea constituie resorturile determinante ale unui asemenea demers de tehnică legislativă și de opțiune politico-strategică. Este lesne de observat că, cel puțin din punct de vedere oficial declarativ, nu asistăm la expunerea unor exigențe de acest fel în privința cazului nostru.

**3. Insuficiente explicații ale unei situații imperfecte.** În mod evident, asocierea în cadrul aceluiași cod a materiilor amenajării teritoriului, celei a urbanismului și celei a construcțiilor este forțată, acționând în acest sens doar unele circumstanțe, apropieri și conexiuni, însă soluționarea problemei rămânând, pe fond, raportată în primul rând și decisiv la obiectele de reglementare, distincte și separate ale celor trei domenii în prezentă. Singurele explicații plauzibile ale unei atari formule țin de nivelul insuficient de evoluție și de gradul redus de dezvoltare a legislației aferente, care nu a cunoscut încă o suficientă amploare, specializare și eficiență proprie spre a reuși să se delimiteze și structureze ferm pe materiile vizate. O asemenea constatare trimite în mod direct la o perspectivă istorică a analizei problemei, inclusiv a particularităților procesului de reglementare într-un ansamblu de domenii de intersecție, puternic marcat de jocul intereselor economice și dinamica mizelor dezvoltării localităților. În planul analizei teoretice de drept comparat precum în doctrina franceză, abordându-se problema delimitării dreptului amenajării teritoriului de cel al urbanismului, s-a relevat faptul că între cele două discipline există o deosebire de „scară teritorială de abordare”, așa încât, în timp ce activitatea de amenajare a teritoriului privește „macroamenajarea”, tinzând să asigure o repartiție echilibrată a activităților pe teritoriul național și chiar european, cea de urbanism se referă la problemele „microamenajării”, încadrează și organizează

ocuparea „fizică” a solului<sup>4</sup>. Situația e valabilă și în cazul României, chiar în proiectul de cod activitatea de amenajare a teritoriului fiind definită a reprezenta planificarea și gestionarea spațială a teritoriului, una „prin intermediul căreia se realizează coordonarea la nivelul teritoriului a politicilor de dezvoltare regională și a celorlalte politici sectoriale la nivel național, regional, județean sau intracomunitar” [art. 5 (1)], iar activitatea de urbanism, cea conform căreia se „planifică, organizează și stabilesc... modul de utilizare și ocupare a terenurilor și a imobilelor în cadrul unităților administrativ-teritoriale de bază” [art. 6 (1)]. Apoi, motivațiile reglementărilor aferente sunt, deopotrivă, diferite; în cadrul celor de amenajare acestea sunt mai degrabă de ordin economic, pe când în cel al celor de urbanism de raționalizare și armonizare a ocupării terenurilor. Prin urmare, deși modelele de puternică intersectare, ele rămân destul de diferențiate și în orice caz insuficient integrate spre a fi înscrise într-un act normativ complex integrat unic. Nu în ultimul rând e de observat că dreptul urbanismului pune în aplicare un corp de reguli foarte constrângătoare, în timp ce amenajarea teritoriului, chiar dacă tinde a deveni mai încadrată juridic, face apel mai ales la tehnici de orientare (planuri, programe) și la instrumente de incitare (stimulare) financiară, ceea ce e de natură a accentua juridicitatea naturală a reglementărilor de urbanism și a afecta aderența sa la specificul dreptului.

Dincolo de asemenea deosebiri, acțiunea lor rămâne una complementară, considerându-se că dreptul urbanismului reprezintă punctul obligatoriu de trecere la realizarea pe teren a unui număr important de cerințe de amenajare a teritoriului. Interconexiuni importante se manifestă și în ceea ce privește raporturile și delimitarea dintre dreptul urbanismului și dreptul construcției, dar și deosebiri definitorii, relevate mai ales în contextul unei asamblări comune în cadrul aceluiași cod. De remarcat, din această perspectivă, că și în alte state (și ne referim, în special, tot la Franța) într-o perioadă de început și în condițiile unei legislații mai sărace s-a manifestat o anumită coabitare până la confuziune într-o oarecare măsură a reglementărilor aferente celor două materii și în condițiile în care dreptul construcțiilor era definit ca „ansamblul regulilor și instituțiilor juridice relative la edificarea imobilelor”, ceea ce reflecta o intersectare importantă a lor. Și aceasta întrucât, pe de o parte, așezarea construcțiilor pe sol implică reglementarea de urbanism, iar pe de alta, la rândul său, cea a localizării implantării aspectelor exterioare ale construcțiilor constituie dintotdeauna „nucleul dur” al dreptului urbanismului, care se prezenta inițial precum o nouă politică a construcției. Dar această concepție largă a fost abandonată treptat în doctrină, lucrările recente excluzând regulile de ocupare a solului din dreptul construcției și trecerea lor exclusivă în cel al urbanismului care devine unul al „operațiunii de construire”, cu atât mai mult cu cât simultan a avut loc o separare a codului unic al urbanismului și construcției în două coduri distincte, unul consacrat urbanismului și un altul privind construcția și calitatea sa. Dar o atare perspectivă e apreciată a se întemeia și pe considerente de ordin științific, ținând de originea și specialitatea drepturilor: dreptul

---

<sup>4</sup> Henri Jacquot, Soazic Marie, François Priet, *Droit de l'urbanisme*, 9<sup>e</sup> éditions, Editions Dalloz, Paris, 2022, p. 13–14.

urbanismului aparține dreptului public iar, cel puțin în Franța, cel al construcției, sub rezerva regulilor tehnice de construcție, se atașează dreptului privat, cu toate consecințele pe care le implică aceasta. În formula reținută de preconizatul cod de a include reglementările privind calitatea în construcții (în fapt preluarea fostei Legi nr. 10/1995) înseamnă concret ruperea unei părți tehnice din dreptul construcțiilor de cea mult mai consistentă juridic, aferentă dreptului privat. În orice caz, concluzia ce se impune rămâne aceea că respectivele ramuri de drept și discipline științifice au devenit cu totul autonome, chiar dacă normele lor se aplică adesea împreună și corelat.

Revenind la situația din dreptul românesc întrevăzută prin prisma preconizatului cod, sunt de remarcat în această privință precizările referitoare la obiectul actului normativ complex, aferente art. 1 din proiect. Cadrul normativ stabilit ar viza trei materii în mod evident distincte, cu formulări pertinente, respectiv: *amenajarea teritoriului* (prin aspecte ale obiectului referitoare la utilizarea rațională a teritoriului și a resurselor, precum și garantarea dezvoltării durabile și echilibrată a teritoriului), *urbanismul* (implicat prin simplificarea și digitalizarea procesului de avizare și aprobare a documentațiilor și a procesului de autorizare a lucrărilor), o exigență comună pentru primele două (creșterea accesului și transparenței documentelor de amenajare a teritoriului și de urbanism pentru toți utilizatorii) și, în fine, *construcțiile* (prin obiectul de „creșterea utilizării soluțiilor eficiente energetice și durabile în construcții”). Evident, o abordare trunchiată, de conjunctură, interesată îngust de dezvoltarea imobiliară, care neglijează aspecte conexe tot mai importante ținând de progresul social-tehnic și ecologic.

Din analiza unui atare „obiect” al actului normativ nu rezultă, de altfel, în mod direct și efectiv, preocuparea de a codifica în sine respectivele materii, ci, mai degrabă, cea de modificare și completare, cu precădere în sensul actualizării a unor texte de reglementare preexistente, care puteau să subziste ca atare, fără a se impune alăturarea lor, ce devine astfel forțată.

Lipsa de aderență suficientă și de compatibilitate integratoare rezultă și din structurarea generală a textului normativ aferent în două cărți distincte, prima *Despre amenajarea teritoriului și urbanism* (tratate împreună „datorită interrelaționării” dintre cele două domenii), iar secunda *Despre construcții*. Desigur, urbanismul presupune și exprimă o amenajare, dar nu pe cea a teritoriului național, ci a spațiului urban, căruia îi aparține prin definiție și de care ține și ocuparea solului.

Lipsa de unitate a corpusului codificat astfel rezultat reiese și din inexistența unor dispoziții comune relevante, deopotrivă pentru toate cele trei domenii asociate (conjunctural!).

**4. Ce se întâmplă cu principiul independenței legislațiilor?** O asemenea structură codificantă pune într-o lumină delicată și principiul independenței legislațiilor aplicabil și în privința cele de urbanism, indiferent cât de mult ar fi cunoscut el atenuarea manifestată în ultimele decenii. Este cunoscut faptul că atunci când mai multe legislații distincte se aplică aceluiași proiect, legiuitorul a prevăzut adeseori mecanisme destinate să asigure coerența sa cu ocazia eliberării autorizațiilor

de urbanism. La fel, în materie de documentații de urbanism autorii acestora trebuie să ia în calcul și respectarea numeroaselor instrumente sectoriale purtând asupra unor tematici foarte variate (transport, locuințe, riscuri, mediu ș.a.). La prima vedere asocierea în cadrul aceluiași cod a celor trei domenii de reglementări ar putea favoriza atari corelări, dar diferențele de obiect urmărit nu permit avantaje semnificative de acest gen, punctele concentrice vizând cu precădere alte materii decât cele trei aflate în prezență.

**5. Un codex adoptat printr-o lege?** Dacă în mod evident din punct de vedere conceptual nu suntem în prezența pe fond a unei operațiuni de codificare, deși procedural s-au urmat procedurile legale privind elaborarea codurilor și a altor legi complexe (cu teze prealabile aprobate prin H.G. nr. 298 din 10 martie 2021, urmate de redactarea textului proiectului de lege, adoptat de Guvern la 29 martie 2023), raportarea la normele de tehnică legislativă privind sistematizarea și concentrarea legislației în coduri (art. 18 din Legea nr. 24 din 24 martie 2000) confirmă în fapt atari concluzii, dar impun, pe conținut, calificarea legală a întreprinderii respective drept încorporare în *codex*, adoptat însă pe calea unei legi. Într-adevăr, potrivit reglementărilor pertinente o codificare presupune reunirea, în vederea sistematizării și concentrării legislației, a reglementărilor dintr-un anumit domeniu sau dintr-o anumită ramură de drept, subordonate unor principii comune, într-o structură unitară sub formă de cod. Or, în cazul de față, suntem în fața a trei obiecte de reglementare distincte, domenii separate și în absența oricărui principiu comun. Dimpotrivă, analiza atentă a cazului de față ne arată întrunirea mai degrabă a condițiilor unui codex al actelor normative din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și al construcțiilor, prevăzute în art. 19 din Legea nr. 24/2000. Astfel, este vorba de trei domenii conexe, cu semnificative intersecții și complementare, cuprinse în legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului (8 legi, 1 ordonanță de urgență a Guvernului, 5 hotărâri de guvern și 2 ordine ministeriale se declară a fi fost avute în vedere), care puteau foarte bine să fie alăturate într-o structură omogenă, prezentată sub formă de codex, care să înlesnească cunoașterea și aplicarea lor. Potrivit dispozițiilor legate operante în această privință, elaborarea actului respectiv era de competența Consiliului Legislativ, din proprie inițiativă sau la solicitarea unuia dintre birourile permanente ale celor două Camere ale Parlamentului ori a Guvernului. Același organ consultativ de specialitate stabilește denumirea actului rezultat din încorporare, structura și succesiunea dispozițiilor legale avute în vedere, cu specificarea actelor normative din care provin și a elementelor necesare de identificare; în cadrul operațiunilor de încorporare în codexuri actele normative incluse vor fi prezentate prin luarea în considerare a tuturor modificărilor și completărilor ulterioare, a abrogărilor parțiale, exprese și implicite, precum și actualizarea denumirii instituțiilor și localităților [art. 19 (3)]. Este de domeniul evidenței că se pretează cel mai bine la astfel de operațiuni și în vederea unei sistematizări de acest gen ansamblul de reglementări pendinte de problematica amenajării teritoriului,



urbanismului și construcțiilor menționate în expunerea de motive că au fost codificate. De altfel, unele tentative private (neoficiale) de acest gen au fost înregistrate anterior. Trecându-se la varianta procedurală a sistematizării și concentrării nu numai a legislației (propriu-zise), ci a tuturor acelor normative aferente materiilor în cauză, s-a urmat o cale mixtă care, în cele din urmă, se va impune prin legiferare, ridicându-se la nivel de norme cu putere de lege ample reglementări tehnice, care astfel vor deveni mai dificil de modificat, completat și actualizat, contrar mobilității deosebite presupuse de particularitățile materiilor vizate. Desigur, o preocupare specializată, care să țină seama de arhitectura juridică necesară, logica dispunerii normative și exemplele de drept comparat<sup>5</sup> ar fi presupus o altă ordonare a materiei și nu pur și simplu o etalare a sa în sensul curgerii (temporale) a actelor normative pe care le înglobează ori, cel mult conform logicii de realizare a unei construcții! Dacă adoptarea într-o atare formulă pare inevitabilă (argumentul decisiv a devenit supremul „prevăzută în PNRR!”) nu ne rămâne decât ca, din a doua zi de la publicarea în „Monitorul Oficial”, printr-o abordare critică și convingătoare, să trecem la prefigurarea ipostazei următoare, care să se apropie tot mai mult de ceea ce trebuie să fie o codificare și mai ales un cod în domeniu menit să răspundă mai bine cerințelor actuale ale dezvoltării urbanistice durabile. Desigur, încadrarea în tiparul clasic al codificării ce reformează ori al celei care (numai) reformulează nu e perfectă în această privință. Într-adevăr, prima implică modificări semnificative, în care codificatorul elaborează un drept mai desăvârșit, fără îndoială nu total novator, dar realizează o reformare a reglementărilor în domeniu, deopotrivă, prin sistematizare, perfecționare și dezvoltare a conținutului normativ și integrarea viziunii specifice. Cea de-a doua care nu modifică, ori o face la minimum, cea a dreptului constant, una care prin excelență nu inovează ci numai regroupează și ordonează textele în vigoare; chiar dacă nu reprezintă totuși uneori o simplă compilare a textelor, ci le adaptează în funcție de anumite principii, fără modificări de fond, ea nu e lipsită de orice semnificație creatoare. Dar mai ales una intrinsecă,

---

<sup>5</sup> Invocând tot situația din Franța, unde codificarea ansamblului textelor relative la dreptul urbanismului e considerată „un factor de clarificare care nu e de neglijat, într-un domeniu aparent confuz”, o atare evoluție e evidentă. Spre deosebire de codificarea din 1954, cea în vigoare, datând de la începutul anilor 2000, nu mai comportă dispoziții relative la construcția propriu-zisă și conform practicilor în domeniu s-au stabilit o parte legislativă (cu putere de lege) și două părți de reglementări (una constituită din decrete și o alta din hotărâri cu caracter reglementar). Toate trei corespund între ele: același subiect – caracterizat printr-un număr din trei cifre – e tratat atât în partea legislativă, cât și în partea reglementară și, respectiv, cea a hotărârilor. De exemplu, nr. 421 desemnează permisul (autorizația) de construire, și se cuvine căutat, după caz, la articolul L 421, R 421 ori A 421; și mai multe articole fiind consacrate acestei materii trebuie să fie precizat R 421-1 ori R 421-N. Fiecare parte e împărțită în cărți, la rândul lor subdivizate în titluri și capitole. Așa se face că numerotarea capitolelor nu e continuă: prima cifră corespunde numărului cărții, secundul cel al titlului și cel de-al treilea numărului capitolului (de exemplu, 421 înseamnă: cartea a IV-a, titlul II, cap. I). Cele cinci cărți care compun codul sunt clasate în mod logic: Cartea I – Reguli de urbanism; Cartea II – Drept de preemțiune; Cartea III – Operațiuni de urbanism; Cartea IV – Proceduri; Cartea V – Amenajarea teritoriului (*Code de l'urbanisme*, Editions 2022, commenté par B. Lamorlette, D. Moreno, Editions LexisNexis, Paris, 2022, „Introduction à la première édition”, p. XXII).

implicită care depinde cu precădere de iscusința tehnică de a dispune și ajusta textele legale ce îi formează obiectul, și nu de perspective novatoare și modificări de conținut (juridic).

**6. Din nou victoria perspectivei tehnicisto-urbanistice?** Structurarea generală a dispunerii materiei normative în cadrul celor două cărți, oarecum în trepte (amenajarea teritorială, urbanism, construcție), cu evidenta interconectare a primelor două domenii, sugerează persistența și impunerea, și de această dată, în legislația aferentă abordării tehnico-arhitecturale în detrimentul celei juridice specifice, particularizată, cu toate deficiențele și inconvenientele aferente. Desigur, cea mai sugestivă „relicvă” a unei atari perspective o reprezintă anexa nr. 1 – *Definirea termenilor utilizați și reguli generale de urbanism*, în privința cărora amatorismul și „analfabetismul” juridic ating cote și capătă formulări greu de imaginat! (Nu e locul aici să dăm exemple concrete, pentru că ar trebui să coborâm în zone ce nu aparțin discuțiilor universitare!). Insuficiența „tratamentului juridic”, care dăunează, în ultimă instanță, efectivității reglementărilor respective ce rămân astfel la nivelul de orientări politice generale, este evidentă, de exemplu, în privința operațiunii urbaniste de *regenerare urbană*. Însăși opțiunea legiuitorului român de a utiliza o atare sintagmă (spre deosebire de cea de „renovare urbană”, consacrată în dreptul comparat), inspirată cel mai probabil din vocabularul documentelor UE (de pildă, de inițiativa Comisiei Europene din 28 aprilie 2000, Urban II, dar care folosește expresia respectivă numai referitor la intervențiile asupra cartierelor în dificultate ce pot beneficia de ajutor din partea fondurilor europene), denotă o atare situație. În formularea noului text („Regenerarea urbană este operațiunea urbanistică de transformare, renovare și reabilitare a zonelor din interiorul localității... cu scopul îmbunătățirii calității mediului construit și neconstruit... ce vizează îmbunătățirea condițiilor economice, sociale, culturale, ecologice de mediu (?)” (art. 235) e vorba de o operațiune complexă, mergând de la renovare, reabilitare, reamenajare, obiective de mediu, sociale și economice, într-un cuvânt de politici urbane și mai puțin de proceduri juridice bine determinate. Ea este confirmată și de aprecierea cuprinsă în expunerea de motive potrivit căreia structurarea reglementărilor s-a făcut „pornind de la amenajarea teritoriului și trasarea de linii strategice directe, ajungând la planificarea urbanistică operațională, autorizarea executării lucrărilor de construcții până la abordarea întregului ciclu de viață al construcțiilor, etapele de derulare ale unei investiții, roluri și responsabilități etc.”. Singura consecvență de ordin juridic se reflectă în caracterul de drept public al reglementărilor aferente, de la cele de amenajare, continuând cu cele de urbanism și încheind cu cele referitoare la calitatea construcției, ceea ce face ca dreptul privat al construcțiilor să fie ignorat, generându-se o ruptură între două părți componente și interdependente ale aceluiași edificiu normativ-conceptual cu implicații previzibile. Totodată, codificarea propusă prin preconizatul act normativ complex se centrează, în realitate, pe dezvoltarea patrimoniului construit, retrasând întreaga istorie a apariției și evoluției legislației în materie. Astfel, la început a fost Legea nr. 50 din 29 iulie 1991 privind autorizarea

executării lucrărilor de construcții, urmată de Legea nr. 10 din 24 ianuarie 1995 privind calitatea în construcții și încununată prin Legea nr. 350 din 6 iulie 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul care au generalizat reglementări pertinente privind ocuparea și utilizarea teritoriului. De aici trebuie privite și incidențele exterioare majore provenite din partea obiectelor globale de mediu sau climatice. Unul din principiile esențiale ale oricărei operațiuni de legiferare și cu atât mai mult al uneia de codificare îl reprezintă accesibilitatea și inteligibilitatea textului legal, obiectiv cu valoare constituțională. Din păcate, preluarea fără prea multe reformulări, ajustări și suficientă juridicizare a textului Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, în sensul observațiilor de mai sus, ridică serioase semne de întrebare. Într-adevăr, să nu uităm faptul că, prin Decizia nr. 49 din 4 februarie 2020 a Curții Constituționale referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 32 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 350/2001, în forma modificată prin art. I pct. 6 din Legea nr. 289/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, s-a statuat că „Analizând atât textul legal criticat, cât și pe *al Legii nr. 350/2001, în ansamblul său*, Curtea constată că garanțiile stabilite pentru protejarea drepturilor și intereselor persoanelor, în particular, sau ale comunității locale, în general, împotriva arbitrariului, autoritățile publice competente să elaboreze și să modifice documentațiile de urbanism *sunt difuz reglementate, prezintă un grad mare de generalitate și au un caracter preponderent formal, principial, și nu efectiv și real...* (pct. 47)... Este de observat că întregul conținut normativ al art. 32 alin. (1) teza întâi din Legea nr. 350/2001 *este redactat într-o manieră defectuoasă, eliptică, dar și confuză, lipsită de rigoare și claritate*” (pct. 48). Și în plus invocăm și noi, precum de altfel instanța constituțională, faptul că potrivit art. 8 alin. (4) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și cu atât mai mult a celor zise complexe supuse codificării, „textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce!, iar potrivit art. 36 alin. (1) din aceeași lege „actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.”

**7. Ce progres juridico-conceptual în domeniu.** De la orice codificare, mai ales cea care presupune legiferarea întregului domeniu, se așteaptă și un anumit progres juridico-conceptual rezultat mai ales din modelul de dispunere a reglementărilor, corelările și ajustările tehnice aduse acestora ori avansurilor conținutului normativ concret exprimat. Atunci când, din motive întemeiate, se recurge la precizarea (definirea) înțelesurilor acordate anumitor termeni uzitați, el se impune perceput, desigur, și în acest plan. Așadar, o atenție deosebită se impune a fi acordată definițiilor conferite celor 133 de termeni/expresii, de la *acoperiș* la *zonă supusă servituților aeronautice*, cuprinși în anexa 1 a actului normativ complex *Definirea termenilor utilizați în Codul amenajării teritoriului, urbanismului și*

*construcțiilor.* Înainte de a trece la aprecierea situației prezentate în proiect să menționăm că rostul unor atari „definiții legale” este, din punctul de vedere al „tehnicii legislative” și al practicii aferente, acela de a preciza semnificațiile acordate unui termen/noțiuni utilizat/utilizate spre a se evita alte înțelesuri, comun sau de specialitate, ori de a lămurii confuzii și neclarități de formulare. Totodată, recurgerea la menționarea înțelesului acordat este menită să confere ori să accentueze concretețea, juridicitatea necesare aplicării reglementării respective, interpretării și confruntării prescripțiilor respective cu situațiile ce pot apărea în cauzistica realităților socioeconomice. De aceea, când este vorba de termeni tehnici precum cei de amenajare, urbanism sau arhitectură, principala preocupare e aceea de a se încerca surprinderea și reținerea semnificațiilor circumscrise unor asemenea exigențe. În plus, atunci când e vorba de noțiuni cu semnificații diferite în mai multe domenii în acest mod se precizează cele admise și impuse în sectorul respectiv. Din această perspectivă lista și conținutul termenilor prezenți în preconizatul cod comportă mai multe observații. Mai întâi se observă că, în privința selectării intrărilor prezentate și explicate, cele reținute și „explicate” nu prezintă întotdeauna relevanța necesară. Dacă se dorea accentuarea și se manifesta opțiunea pentru promovarea particularismelor domeniilor reglementate spre o mai mare adecvare și eficiență, atunci unele dintre acestea nu aveau ce căuta în lege, iar altele se impuneau a fi adăugate. Cele mai elocvente sunt împrumuturile operate din domeniul (dreptului) mediului, dar într-un mod formal și fără preocuparea pigmentării conținutului cu datele specifice amenajării teritoriului, urbanismului sau construcțiilor. De regulă, dacă înțelesurile sunt precizate în legislația de profil, preluarea și în legislația de urbanism și amenajare poate avea loc numai pentru relevarea particularităților, dacă există. Este cazul, de pildă, al termenului de *dezvoltare durabilă* („Satisfacerea necesităților prezentului fără a compromite dreptul generațiilor viitoare la existență și dezvoltare”), un enunț eliptic, departe de a surprinde complexitatea înțelesului noțiunii și a exprima conținutul său, cu atât mai puțin a dimensiunii de urbanism și amenajare. De altfel, în doctrină s-a insistat asupra faptului că nu există nicio definiție precisă a dezvoltării durabile, iar aceasta nu produce niciun efect tangibil asupra planificării strategice. Desigur, în practică, conceptul respectiv, bazat pe o viziune echilibrată a dimensiunilor economice, sociale și de mediu, cere căutarea unui consens, conducând la degajarea unui principiu de conciliere în materia dreptului urbanismului. Într-un plan mai larg, raportarea la legislația de mediu și a schimbării climatice, națională și unional-europeană presupune a fi tratată cu suplețe, să se recurgă la fine articulări și la o abordare inovantă și integratoare. Nu se face însă nicio referire la conceptele legate direct de noile tendințe, precum cea de combatere a emisiilor de gaze cu efect de seră și de stocare a carbonului ori de biodiversitate (ce reprezintă astăzi un dat major în materie de amenajare). În schimb, nimic despre termeni precum dezvoltarea locală, urbană etc. cu implicații mai adecvate ori concrete în domeniul de interes. Tot așa sunt preluate și *reproduce tale quale* sintagme afirmate în alte domenii (patrimoniul arheologic, patrimoniul natural,

resurse naturale, resurse turistice) și în condițiile repetării, fără nicio preocupare de adecvare, de utilitate, nu pot fi decât redundante! Chiar și atunci când se prezintă termeni de dreptul urbanismului, excesiva abordare tehnico-arhitecturală îi lipsește de efectele absolut necesare utilizării lor într-o lege. E situația, de pildă, a *aliniamentului*, considerat strict figurativ ca „linia de hotar care separă imobilul de stradă”, în timp ce într-o abordare mai adecvată contextului și cu urmărirea semnificațiilor juridice indispensabile e văzut ca „limită separativă a unei căi publice de proprietățile riverane, indiferent de care ar fi regularitatea traseului său”, exigențe cu atât mai necesare cu cât prescripțiile de aliniere sunt dispozițiile cele mai vechi de urbanism reglementar.

Sunt apoi o serie de noțiuni care aparțin prin excelență dreptului administrativ general, care nu suportă particularizări și, în consecință, se impun ca atare, de la sine fără a fi necesară preluarea lor de față în preconizatul cod, precum: aprobare, aviz conform, aviz consultativ ș.a.

Un caz aparte îl reprezintă preluarea și prezentarea noilor concepte, emergente încă în domeniile de proveniență primară și cu atât mai fluide în privința eventualelor dimensiuni urbanistice de amenajare teritorială ori a construcțiilor. Forțând lucrurile se introduce, printre altele, termenul de *conomie circulară* care e un concept și nu o noțiune juridică, unul ce grupează diferite măsuri în scopul de a economisi resursele printr-un uzaj repetat și operează mai ales în materie de politici publice pertinente. Textul vizat se referă la un „model de construcție și consum care implică fabricarea în comun, închirierea, reutilizarea, repararea, renovarea și reciclarea materialelor și produselor existente cât mai mult timp posibil”, operabil mai degrabă ca orientare generală și lipsa de orice concretețe reglementară. Poate și mai evidentă ne apare defecțiunea cu referire la conceptul de „oraș de 15 minute” („15 minutes city”), afirmat în 2015 în legătură, cu precădere, cu adaptarea la schimbarea climatică și vizând mai ales renovarea centrelor urbane și gestionarea mobilităților aferente localităților în sensul reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră. Definiția reținută („... calitatea vieții umane invers proporțională cu timpul investit în transport/navetism și pledează pentru o configurație urbană care urmărește componente precum proximitate, diversitate și densitate...”) exprimă din plin inadecvarea abordării pentru un text juridic, aruncând încă o umbră asupra calității juridice a textelor arondate întreprinderii de codificare.

**8. Progrese și insuficiențe ale complexificării domeniului.** Adoptarea unui asemenea cod centrat majoritar pe ocuparea terenurilor și realizarea construcțiilor într-un spațiu urban devenit majoritar în organizarea societății, marcat de complexitatea și interdependența mizelor preponderent economice, dar și de perspectivele amenințărilor ecologice în frunte cu schimbarea climatică, ridică noi și lasă nerezolvate alte importante probleme. În plan teoretic, se știe că prin funcțiile sale un sistem juridic are ca obiectiv regularizarea raporturilor sociale, trasând limite acțiunii fiecăruia. Dreptul urbanismului, mai ales în accepțiunea globalizantă propusă de preconizatul cod al amenajării (teritoriului), urbanismului și

construcțiilor contribuie în mod incontestabil la a aduce răspunsuri la provocările numeroaselor domenii de intervenție asupra urbanului. El servește, de asemenea, la descrierea unei realități sociale și apare ca o miză pentru grupurile sociale cu interese divergente ori chiar antagoniste (asociații civice de apărare, promotori imobiliari, proprietari de terenuri, autorități publice). În același timp, un atare demers presupune raportarea la alte coduri preexistente (codul administrativ, de exemplu, sau cel al patrimoniului cultural, în curs de elaborare sau adoptare) ori a căror necesitate e evidentă (ca, de pildă, codul mediului și al climei, codul energiei ș.a.). În fiecare dintre asemenea proiecte pentru a se face față noilor situații va fi nevoie de sistematizări, corelări pertinente și dezvoltări de noi norme și prescripții, ceea ce face dreptul și mai complex, mai puțin lizibil pentru cetățean și mai puțin eficace.

Simultan, reglementarea juridică devine „vehicul de funcții politice”; și aceasta cu atât mai mult cu cât dreptul amenajării, urbanismului și construcției, plecând de la obiective de interes general, vizând o omogenizare societală și realizarea de echilibre prin planificare, e recunoscut ca un drept eminentamente discriminatoriu. Într-adevăr, prin zonare autoritatea publică impune, fără contrapartidă, afectările terenului ori tipuri de construcții. La un nivel și mai specific dreptul amenajării timpului prezent se singularizează în trei alte dimensiuni: temporalitate, teritorializare și evoluție spre o mai mare suplețe. Din această triplă perspectivă, evoluțiile așteptate țin deja, din păcate, de resortul abordărilor jurisprudențiale și de cel al reflecțiilor doctrinare și, mai puțin spre deloc, de cel al acțiunii reglementare propriu-zise. Se afirmă, pe bună dreptate, că până mai recent timpul era neglijat în dreptul urbanismului care privilegia spațiul; mai precis, din reglementarea care servește descrierii unei realități sociale se desprinde necesitatea de a lua în considerare temporalitățile economiei, socialului sau mediului. Pentru unii a concepe un regim juridic al gestiunii documentelor de urbanism este o sarcină delicată, întrucât se impune a se asigura stabilitatea regulii de drept indispensabile securității juridice. Dar, de asemenea, se cere să se organizeze condițiile evoluției sale ori de câte ori evenimente exterioare pun în discuție în mod fundamental orientările unui proiect urban hotărât inițial, fie obligând a-l adopta în manieră mai punctuală. Timpul devine astfel un factor major al amenajării. El e adesea reținut în planificarea spațiilor locale, în special în ceea ce privește frecventarea orară a locurilor publice, cele ale axelor de circulație, în funcție de fluxul și folosințele previzibile. Dar perceperea temporalităților cunoaște și noi căi, de exemplu prin urbanismul tranzitoriu care, într-un cadru securizat, permite ocuparea temporară a unui sit neocupat, precum un loc viran urban. Poate fi avută în vedere, în același context, și edificarea de clădiri ale căror destinații funcționale rămân deschise. Apoi, e de domeniul evidenței că nu poate exista urbanism și nici amenajarea pe care o presupune fără suportul fizic al unui teritoriu întrucât marea majoritate a dispozitivelor, a prescripțiilor aferente nu pot fi puse în aplicare decât cu referire la un teritoriu dat (urban, rural, de intersecție...). Evidența cuplului drept-teritoriu nu a figurat în primele edificări ale domeniului, dar mai ales în prezent nu se mai poate produce urban ori protecții fără referințe la dispozitive relative la perimetre teritoriale

specifice. Și aceasta mai ales în zone precum muntele, Delta Dunării sau litoralul Mării Negre.

În fine, rămâne de văzut în ce măsură abia pus în tiparele unui cod, și așa cu atâtea deficiențe și imperfecțiuni ori poate tocmai de aceea, dreptul român al urbanismului se înscrie mișcării mai largi a reglementărilor juridice legate de simplificarea reglementărilor și a procedurilor (administrative, judiciare etc.) de realizare și evoluție spre un așa-zis drept suplu. Dezvoltarea problemei pare a fi inhibată de starea actuală a legislației de urbanism, respectiv insuficiența și slaba juridicitate a reglementărilor, precum și efectivitatea scăzută și indisciplina cronică în conformarea și respectarea prescripțiilor de urbanism și amenajare.

O analiză preliminară și fatalmente aproximativă a „noutăților” aduse de reglementarea codificată, în materie de urbanism, spre exemplu, față de cea preexistentă permite o serie de constatări suficiente spre a sublinia „surplusul” de conținut adus, sau mai degrabă lipsa acestuia. E vorba mai întâi de precizarea expresă a împărțirii documentațiilor de urbanism în două categorii: una reprezentată de cele de planificare [planul urbanistic general al zonei metropolitane (PUGZM), cu caracter opțional, Planul urbanistic general (PUG) obligatoriu pentru toate unitățile administrativ teritoriale (UAT) urbane sau rurale, cu excepția UAT-urilor ce au optat pentru panificarea prin PUGZM, precum și Planul urbanistic zonal (PUZ)], iar cealaltă conținând documentațiile de proiectare [respectiv, Planul urbanistic de detaliu (PUD)]. Toate sunt calificate drept acte administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc regulile aplicabile la nivelul unităților administrativ-teritoriale și a părților din acestea până la nivelul parcelelor cadastrale, aflate în proprietate publică și privată. Potrivit noului text legal, nerespectarea dispozițiilor sale imperative referitoare la procedura de elaborare, modificare/actualizare și aprobare a documentațiilor de amenajare a teritoriului și a documentațiilor de urbanism, inclusiv lipsa avizelor și acordurilor impuse prin lege sau nerespectarea prevederilor acestora, vor fi sancționate cu nulitatea documentației respective; totodată, cele de urbanism inițiate și aprobate, care au ca scop intrarea în legalitate a unor construcții edificate fără autorizație de construcție sau cu nerespectarea prevederilor acesteia, vor fi nule de drept. De asemenea, actele administrative având caracter normativ din domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și autorizării construcțiilor nu mai pot fi atacate pentru aspecte de oportunitate, ci numai pentru motive de nelegalitate, punându-se astfel capăt dilemei ce persista asupra admisibilității unei acțiuni pe considerente strict de oportunitate, promotorii săi fiind obligați să precizeze normele de drept pe care actul atacat se pretinde că le încalcă. Ca o derogare de la prevederile art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, dreptul de a ataca actele administrative normative respective se va prescrie în termen de 5 ani de la data publicării lor. Totodată, anularea lor nu va afecta valabilitatea actelor administrative cu caracter individual emise anterior rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de anulare, cu excepția celor care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare. Se stabilește și că, în situația anulării în tot de către instanța de contencios administrativ a PUG sau PUGZM, poate fi reaprobat PUG

sau PUGZM care a fost valabil anterior celui anulat pentru teritoriul în cauză, fără a urma procedura de avizare, cu condiția inițierii demersurilor pentru elaborarea unui nou PUG sau PUGZM. Perioada de valabilitate a celor reaprobatate va fi de maximum 24 luni, fără posibilitatea unei noi reaprobări. În cazul în care nu e reaprobat planul urbanistic anterior celui anulat, nu au fost inițiate demersurile de elaborare a unui nou PUG sau a fost depășită perioada de valabilitate de maximum 24 luni, se vor putea autoriza lucrări de construire/desființare numai în baza unui plan urbanistic zonal aprobat. În situația anulării unui PUZ sau PUD, devin aplicabile direct prevederile PUG în vigoare sau prevederile PUZ pentru zona construită protejată în vigoare, prin preluarea soluției acreditate anterior în practica judiciară. Totodată, în privința construcțiilor realizate pe baza unei autorizații de construire anulate pe cale judecătorească, instanța va dispune, la cererea titularului acesteia, menținerea construcțiilor realizate în cazul în care aceasta a fost realizată în conformitate cu dispozițiile legale și reglementările urbanistice aplicabile și dacă răspunde cerințelor fundamentale de calitate în construcții. În vederea menținerii construcțiilor, judecătorul va dispune din oficiu sau la solicitarea părții interesate efectuarea expertizei tehnice de specialitate în scopul stabilirii respectării dispozițiilor legale și reglementărilor urbanistice aplicabile. Desigur, sunt stipulate și o serie de dispoziții tranzitorii având în vedere succesiunea în timp a operațiunilor pertinente.

**9. O insuficientă receptare și exprimare a noilor concepte de planificare urbană (ecoclimatică).** Lipsa de experiență și inadecvarea generală a receptării juridice a noilor concepte de planificare urbană (ecoclimatică) este evidentă. Așa, de exemplu, deși enunțat, „orașul de 15 minute” nu-și găsește o expresie adecvată a semnificațiilor și instituirii mecanismelor de înfăptuit. Aceeași situație privește și obiectivul zero artificializare netă (ZAN), concept nou rezultat din conjugarea preocupării utilizării economice a spațiului cu cea de adaptare a sa la efectele schimbării climatice, obiectivul zero artificializare netă a solului de atins în 2050 și cu caracter obligatoriu înscris în documentele de urbanism ocupând un loc important. Este cazul dreptului francez al urbanismului unde, consacrată încă din 1983, dezartificializarea terenurilor, din motive de penurie de resursă spațială, s-a acclimatizat prin Legea 2021-1104 din 21 august 2021 privind lupta împotriva dereglării climatice și consolidarea rezilienței la efectele sale<sup>6</sup>. În înțelesul legii, artificializarea e alterarea durabilă a tot sau în parte a funcțiilor ecologice ale unui sol, în particular a funcțiilor sale biologice, hidrice, climatice, precum și a potențialului său agronomic prin ocuparea sau uzajul său. Devenită o obligație de rezultat din perspectivă temporală prin determinarea unei traiectorii menite să conducă la atingerea obiectivului final peste 27 de ani odată cu și în conexiune cu cel al neutralității climatice (emisii nete zero de gaze cu efect de seră), artificializarea netă zero a solurilor e definită ca „soldul artificializării și renaturizării solului

<sup>6</sup> Pierre Soler-Couteaux, *Les documents d'urbanisme à l'épreuve du zéro artificialisation nette: un changement de paradigme*, „RDI – Revue de droit immobilier”, nr. 10, octombrie 2021, p. 512 și urm.



constatat pe un perimetru și o perioadă dată”. Renaturizarea solurilor artificializate reprezintă un element al echilibrului necesar de realizat pentru atingerea imperativului de absență a artificializării nete. Prin renaturizare ori dezartificializare trebuie să se înțeleagă acțiuni ori operațiuni de renaturare ori de ameliorare a funcționalității unui sol artificializat într-unul neartificializat, altfel spus de restabilire a funcțiilor sale ecologice. În orice caz, fiind în prezența unui cod centrat pe construcție, receptarea exigențelor schimbării climatice se direcționează pe edictarea de norme tehnice la diverse materiale, suprafața fațadelor ori dispunerea clădirilor. În privința urbanismului, prioritară e reacția adecvată la consecințele dereglării climatice prin adoptarea de măsuri pertinente, precum cele de prevenire și de reziliență a distrugerilor de o atare natură suferite de habitat, mai ales de cel individual. Din perspectivă tehnică se cuvine relevată și lipa corelării dintre reglementarea codificată și legislația existentă în domeniul energiei regenerabile, precum și cu Legea nr. 155 din 3 iulie 2023 privind mobilitatea urbană durabilă, care instituie cadrul strategic și operațional pentru coordonarea panificării și dezvoltării urbane cu transportul de persoane și mărfuri la nivelul cartierului, orașului și cel al teritoriului metropolitan.

**10. Codificare și regim sancționator.** Dificultățile unei asemenea opțiuni de codificare (compilare) se reflectă și în privința reglementării și dispunerii în economia actului normativ complex preconizat a dispozițiilor aferente răspunderii și sancțiunilor necesare asigurării respectării obligațiilor și prescripțiilor normelor edictate în materie.

Dreptul urbanismului și amenajării organizează planificarea spațiului și realizarea construcției atât în interesul tuturor, pentru a proteja siturile și peisajele, cât și în cel al fiecăruia prin servitutea de retragere în raport cu limitele separative ale fondului vecin. Credibilitatea și efectivitatea acestuia se bazează mai întâi pe administrație, căreia legiuitorul i-a încredințat elaborarea regulilor generale de urbanism și controlul lucrărilor prin puterea de a se opune *a priori*. Este motivul pentru care dreptul urbanismului și amenajării aparține prin excelență dreptului public. La rândul său, funcția dreptului penal e aceea de a garanta respectul regulilor de drept edictate în interes public, în rândul cărora se înscriu și prescripțiile de urbanism. Un drept fără sancțiuni nu e credibil, prin acest simplu motiv că un drept sancționator (penal) în materie este indispensabil<sup>7</sup>. Existența unei delincvențe

---

<sup>7</sup> A se vedea: Raymond Léost, *Droit pénal de l'urbanisme*, Editions Le Moniteur, Paris, 2001, p. 13; Th. Fossier, J.-H. Robert, *Droit répressif de l'urbanisme*, 2<sup>e</sup> édition, Editions Economica, Paris, 2020, p. 5. Ca disciplină științifică, dreptul penal (represiv) al urbanismului e considerat un drept accesoriu sau sancționator, în sensul că nu conține aproape exclusiv decât „penalități” destinate să reprime inobservarea prescripțiilor administrative; ele sunt preponderent contravenționale, penale propriu-zise mai rare, cuprind măsura repunerii în situația anterioară mergând până la demolare, într-o ecuație ce se vrea coerentă și eficientă. În privința denumirii generice a materiei, sintagma inițială de „drept penal al urbanismului” a evoluat, precum și în domeniul dreptului mediului, spre până la a fi înlocuită cu cea de „drept represiv al urbanismului”. Obiectul și denumirea nu au rămas indiferente nici formulei de codificare a domeniilor pertinente. Așa, de exemplu, în doctrina franceză, primul tratat în materie se referea la

urbanistice este evidentă, susținută și afirmată, dar nereglementată și dovedită în sine, ca atare. Ea rămâne un appendice de culoare, de pildă, al infracțiunilor de concepție și își așteaptă acordarea legală a specificității sale, spre a dobândi consistența și eficiența necesare. Cel puțin până acum infracțiunile la obligațiile urbanistice erau cvasiinexistente, constatarea și represiunea lor în aceeași măsură în pofida faptului că „cifra neagră a urbanismului neconform și clandestin” era și este enormă! În astfel de condiții, nerespectarea reglementărilor de urbanism și amenajare devine ceva banal.

Elaborarea și adoptarea unui cod în materie era astfel ocazia de a remedia situația prin afirmarea unui drept sancționator (penal) special pe calea stabilirii unui ansamblu coerent și autonom de norme pertinente. Era vorba de surprinderea și exprimarea juridică adecvată a modului în care dreptul penal general, în sens larg (prezent în codul penal), penetrează și se reflectă în materie păstrându-și totodată caracterele. Așadar, noul fascicul penal are ca obiect sancționarea „infracțiunilor” la regulile de utilizare și ocupare a solului edictate în interes public. El se distinge de cel al *construcției* în sensul că acesta din urmă are ca scop reprimarea nerespectărilor regulilor cărora e supus actul de construcție ca atare. Iar un drept penal al amenajării teritoriului practic nu există. În orice caz, un drept sancționator (penal și contravențional) al urbanismului, amenajării și construcției, în ipostazele permise conceptual și exprimate practic, este format mai întâi și determinat de ansamblul incriminărilor figurând în codul de resort și care se dorește a fi unul coerent, concis, complex și pe cât posibil original. Într-o perspectivă de drept comparat, acestea ar presupune o grupare asamblată, organizată de dispoziții legale, sancționând abaterile de la regulile de procedură și, respectiv, de la cele generale de urbanism, o complexitate rezultată, pe de o parte, prin stabilirea unei dispoziții de incriminare în câmp deschis, care nu descrie neapărat competențele sancționabile și care lasă un loc larg extensiunilor cazurilor de aplicare (revenind altor texte sarcina de a preciza obligațiile a căror violare e reprimată), iar pe de alta, întrucât un asemenea cod ar trebui să comporte sancțiuni grav atentatorii la proprietate ordonate de judecător, dar a căror executare depinde de administrație. În fine, originalitatea ține de faptul că în acest context se sancționează mai ales nerespectarea/neîndeplinirea regulilor edictate de autoritățile administrative desemnate de lege (deci de legiuitor). În acest mod, dreptul sancționator (penal) al urbanismului și amenajării apare ca un accesoriu al dreptului administrativ special în materie, ceea ce permite o largă participare a autorităților administrative la definirea unei părți a elementului legal, ceea ce are rezonanțe și în planul contenciosului aferent. Dispunerea în cadrul aceluiași cod a

---

„dreptul penal al construcției și al urbanismului” (G. Roujon de Boubecé, *Droit pénal de la construction et de l'urbanisme*, Editions Dalloz, Paris, 1972), devenit după „divorțul” celor două sectoare, și persistent până astăzi, mai întâi „dreptul penal al urbanismului” (Raymond Léost, *Droit pénal de l'urbanisme. Infractions aux règles d'urbanisme, sanctions civiles, administratives, professionnelles et pénales*, Editions Le Moniteur, Paris, 2001). În fine, s-a ajuns la formula mai adecvată de „drept represiv al urbanismului”, întrucât adjectivul *represiv* nu ignoră, inclusiv în preconizatul cod, sancțiunile care nu sunt propriu-zis penale (Th. Fossier, J.-H. Robert, *Droit répressif de l'urbanisme*, 2020).

trei materii relativ distincte invită *per se* la o viziune interrelațională, depășind una parcelară și incompletă, deopotrivă a modului de percepere a incriminărilor și de stabilire a sancțiunilor aplicabile. Afirmarea existenței și specificității unui drept represiv (sancționator) special al urbanismului implică în mod necesar o raportare strânsă la relațiile pe care le întreține cu alte ramuri de drept și, în primul rând, incidentele civile și administrative ale unei infracțiuni urbanistice nu trebuie să fie ignorate de constructorul vizat. Și aceasta mai întâi întrucât, în acest context, poate fi angajată și răspunderea civilă a constructorului, iar apoi lucrările executate fără autorizație îl expun la plata majorărilor fiscale prin intermediul taxelor de urbanism eludate și împiedică a se trece la orice nouă extensie fără regularizarea ansamblului. Nu în ultimul rând, „infracțiunile” la regulile de urbanism se impun a fi abordate sub unghiul tuturor implicațiilor aferente, și aceasta cu atât mai mult cu cât aspectul penal avut cu prioritate în vedere, uneori chiar exclusiv, poate disimula tratamentul lor civil și administrativ. Toate aceste particularități evidențiază necesitatea ca, în cadrul unei codificări de genul celei de față, să se acorde o atenție deosebită plasării, corelării și configurării reglementărilor aferente răspunderilor și sancțiunilor specifice nerespectărilor dispozițiilor edictate și asigurării scopurilor asumate.

Analizată din perspectiva conjugării exigențelor unei codificări cu cele ale structurării instituției fundamentale a răspunderii și sancțiunilor aplicabile pentru nerespectarea dispozițiilor legale pertinente, întreprinderea reglementării de față permite o serie de considerații. În fața inadecvării evidente și însumontabile a asocierii celor trei domenii, sancțiunile încălcărilor regulilor edictate și dispuse în cele două cărți ale codului au fost dispuse și prevăzute în capitole aferente unor titluri consacrate anumitor sectoare, nerealizându-se astfel o viziune coerentă și exprimarea unei specificități „de cod”. Cel mult, și într-o anumită măsură, în acest fel s-au surprins și relevat indirect anumite puncte de interferență și conexiuni puternice între cele trei domenii de interes asociate prin preconizatul act normativ complex, ilustrându-se și deschizându-se calea pentru viitor a unei tratări normative în consens cu o abordare teoretică adecvată a problematicii în cauză. În acest fel, în formula anunțată, Codul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor ne prezintă, succesiv, mai întâi pentru Partea a III-a „Imobile și zone cu reglementări speciale” (aferentă Cărții I „Despre amenajarea teritoriului și urbanism”), *contravenții la regimul Rezervației Biosferei Deltei Dunării* (art. 221), *infracțiuni la regimul litoralului Mării Negre* (art. 222) și, respectiv, *infracțiuni la regimul zonelor montane* (art. 223). În toate aceste cazuri nerespectările sancționate vizează reguli de amenajare în ipostaze de ocupare și organizare a utilizării unor spații concrete, cu destinații specifice (de protecție). Urmează apoi dispozițiile sancționatorii dispuse în cadrul Părții a IV-a „Regimul operațiunilor urbanistice care au în vedere contravenții la regimul operațiunilor urbanistice” (art. 252) și sunt astfel desprinse de sancțiunile aferente regimului autorizării construirii și desființării construcțiilor (stipulat în Partea a V-a) și constând în contravenții la regimul autorizării (art. 364) și infracțiuni la același regim (art. 365). Se adaugă, în cadrul aceluiași context sugerat ca mixt, prin invocata separare, al autorizării construcțiilor, răspunderea (materială,

contravențională, civilă și penală, după caz) a persoanelor cu atribuții în elaborarea și emiterea autorizațiilor, enunțată (generic) în art. 366. În favoarea unei atari abordări pledează, într-o anumită măsură, definiția legală a autorizației de construire chemată să asigure respectarea măsurilor legale referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea și post-utilizarea construcțiilor. În fine, expunerea sancțiunilor în preconizatul cod se încheie cu cele aferente „construcțiilor realizate cu nerespectarea prevederilor legale”, dar prezente acum într-o perspectivă tripartită: contravenții la regimul construcțiilor (art. 589), infracțiuni la regimul construcțiilor (art. 588) și, respectiv, măsuri dispuse de organele de control cu privire la construcțiile realizate cu nerespectarea prevederilor legale (art. 367). Desigur, în privința acestora din urmă vizând „intrarea în legalitate” și/sau demolarea, cu particularitățile cuvenite în privința naturii juridice propriu-zise. Disponerea reglementărilor pertinente în cuprinsul codului relevă, fără îndoială, dificultăți și deficiențe inerente modului de desemnare a obiectului(-lor) ce determină asocierea normelor structurate (sistematizate) și sugerează în mod evident piste viitoare de evoluție, inclusiv în privința codificării. Până atunci e de observat, cel puțin enunțiativ, faptul că, în cadrul unei atari operațiuni de sistematizare, se impunea măcar, în semn de marcă a unei minime unități, gruparea, pe cât posibil, fie și redusă la semnificațiile alăturării, a unor dispoziții legate prin aspecte de natură generală comună, precum cele aferente instituției răspunderii și sancțiunilor în materie.

**11. Ce fel de drept al urbanismului?** Noua ordonare tehnică a legislației amenajării teritoriului, de urbanism și a construcțiilor prefigurează, mai degrabă sugerează decât favorizează, dincolo de denumirea tripartită a codului pe care îl generează, un *drept al urbanismului și amenajării*, în sensurile juridice ale acestei sintagme. Una în care urbanismul înseamnă și amenajare, iar aceasta din urmă, în dimensiunea sa urbană, are o existență de sine stătătoare reprezentând o diferență specifică decât cea a teritoriului național. Într-adevăr, în tiparul său conceptual respectivul drept înglobează, în perimetrul său definitiv, reglementările privind localizarea, deservirea, implantarea și arhitectura construcțiilor; în prelungirea acestui „conținut dur” sunt vizate și cele referitoare la alte moduri de utilizare a solului, precum ariile de staționare, lotismentele, închiderile ori chiar campingul. Logica declarată a așezării ansamblului normativ codificat ne arată că s-a pornit de la amenajarea teritoriului și trasarea de linii strategice directoare ale căror reflectări sunt preluate de planificarea urbanistică operațională, exprimate în autorizarea executării lucrărilor de construcții și completate apoi cu aspectele tehnice ale ciclului de viață al construcțiilor (etape de derulare, roluri și responsabilități). Centrat pe construcție, *dreptul urbanismului și amenajării* cuprinde, dar nu se reduce la oraș la sensul acestuia strict de spații urbane, aplicându-se totuși la toate spațiile aferente, atribuind o vocație fiecăruia dintre ele (zone naturale, zone agricole, zone viitoare de urbanizare). Și astfel, regulile de urbanism permit controlul, de către autoritățile publice, al ocupării solului și al dezvoltării urbane. Din această perspectivă este de

observat că plasând excesiv spre exclusiv în centrul său construcția, preconizatul cod nu reușește o deschidere suficientă în sensul asimilării cuvenite a tuturor aspectelor conexiunilor provenite din zone recente și inovante, precum protecția mediului și schimbarea climatică în dimensiunea sa spațială și funcțională. Dezvoltările strategico-reglementare de la nivelul Uniunii Europene în materie sau conexe impun și în privința legislației române de profil reacții corespunzătoare, deopotrivă de viziune, conceptuale și normative.

Deși realizată în era „schimbării climatice” și a tranziției ecologice, codificarea dreptului urbanismului și amenajării nu a adus o suficientă și cu atât mai puțin cât mai deplină adecvare a domeniului reglementat la noile cerințe ale societății integrate europene și globalizate. Într-adevăr, obiectivelor tradiționale ale acestei discipline (securitate și stabilitate, deservirea în rețele, estetism) li s-au adăugat treptat altele noi, tot mai complexe, în primul rând cele care structurează construcția de locuințe și prezervarea mediului și combaterea schimbărilor climatice. Toate levierele sunt mobilizate în acest scop: regulile naționale sunt modificate și integrate unor atari exigențe; documentele de urbanism, supuse evaluării de mediu dobândesc ca misiune și lupta contra artificializării solului și a eroziunii coastelor; instituirea dreptului de preemțiune în materie devine o necesitate și se impune chiar o diversificare a finalităților sale tradiționale și modalităților de exprimare și îndeplinire; autorizațiile de urbanism, eliberate mai rapid și securizate, inclusiv prin digitalizare în scopul accelerării producției de locuințe și integrării noilor cerințe ale spațiului urban (mobilitate, orașul celor 15 minute); amenajare pusă pe deplin în serviciul dezvoltării durabile și tranziției ecologice a localităților. Din această perspectivă, odată cadrul general sistematizat și devenit mai accesibil și mai transparent va favoriza multiplicarea normelor, procedurilor și regimurilor care să pună regula de urbanism în serviciul unui proiect și să stimuleze adaptarea acestuia la diversitatea situațiilor, generând în același timp și o sofisticare tot mai puternică a dreptului urbanismului și amenajării și prin aceasta promovând chiar o reală complexitate a acestuia ca ramură de drept și disciplină științifică.

Conjugată cu cea ecologică, tranziția digitală își va exprima virtuțile nu numai în privința coerenței elaborării, adaptării, interoperabilității și eficienței prevederilor documentațiilor și autorizațiilor de urbanism și amenajare, ci și a calității intrinseci a reglementării în materie, deopotrivă în sensul sporirii juridicității și adecvării/adaptării la particularitățile domeniului și, deci, al afirmării specificității și autonomiei ca ramură de drept și disciplină juridică.

**12. Concluzii (parțial provizorii).** Sub beneficiul de inventar al formei definitive ce va rezulta în urma dezbaterii și adoptării actului normativ complex și va intra astfel în vigoare, dar de la care nu e de așteptat mare lucru, câteva concluzii se prefigurează cu claritate. Desigur, întregul demers trebuie apreciat și văzut din perspectiva tezei că orice codificare, și cu atât mai mult una concepută tridimensional ca obiect, e considerată, înainte de toate, o etapă decisivă în progresul dreptului aferent, prin virtuțile compilării metodice a textelor. Mai întâi, e de remarcat că

întreprinderea unei atari operațiuni complexe de grupare a reglementărilor legale (*lato sensu*) privind amenajarea teritoriului, urbanismul și construcțiile, cu ajustările și modificările aduse pe fond, dincolo de reușitele și imperfecțiunile sale propriu-zise, reprezintă în sine un progres în raport cu situația preexistentă și un pas spre noi avansuri în promovarea problematicii abordate. Este vorba în acest sens de un surplus de claritate și de accesibilitate înregistrat în condițiile în care existența separată și decalată în timp a celor trei piloni legislativi anteriori – Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții, Legea nr. 10/1995 privind calitatea construcțiilor și Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul și reglementările subsecvente lor – au generat perspective mai puțin corelate, jurisprudențe adesea răzlețe și au favorizat o dezvoltare mai puțin durabilă și sistematică a domeniului complex vizat.

Deficiențele actualului (preconizat) cod tripartit sunt provocate de absența unei tradiții structurate și a unei continuități consolidate ca premise importante ale unei codificări autentice a dreptului constant și consistențe capabile să se afirme ca un factor de prefigurare și susținere a unei strategii de dezvoltare urbană în România. Referitor la plusurile rezultate, depășirea decalajului temporar și simultaneitatea reglementărilor, acestea sporesc lizibilitatea și accesibilitatea textului legal, favorizează depășirea paralelismului și eliminarea necorelărilor și chiar a eventualelor contradicții. Preluarea și consacarea legislativă a soluțiilor stabilite în jurisprudență și în practica administrativă completează arsenalul juridic pertinent. Preocuparea unei anumite particularizări aduse contenciosului în materie (desigur, preponderent de urbanism și eventual de calitate a construcțiilor) e un surplus impus de realitățile judiciare din ultimele decenii și poate contribui la accentuarea juridicizării ansamblului normativ și la a încuraja afirmarea jurisprudenței adaptate specificului domeniului reglementat. La fel și dispozițiile induse mai ales în domeniul construcțiilor referitoare la eficiența energetică. Analiza atentă și mai detaliată a textului codificant ne arată persistența dificultăților în aplicarea și efectivizarea regulilor de urbanism, fie ele acum mai contextualizate, deopotrivă, în planul mai larg al amenajării teritoriului și în cel mai îngust și specializat al construcției, ceea ce păstrează și chiar accentuează rolul controlului jurisdicțional, chemat să asigure progresul jurisprudenței în materie. Acest complicații puteau fi evitate, într-o oarecare măsură, dacă erau prevenite prin elaborarea și adoptarea unor „modalități de aplicare” a prevederilor regulamentului general de urbanism și, eventual, instituirea de instrumente adecvate în acest sens, de genul „hărți comunale” din Franța, documente de urbanism sumare al căror obiect e precizarea principiilor de aplicare în plan local a regulamentului general în materie, în localitățile care nu sunt încă dotate cu planuri proprii de ocupare a solului. În aceeași perspectivă comparativă se așteaptă impulsionearea unor evoluții jurisprudențiale semnificative, cu sensibile particularizări ale specificului de ramură de drept și rezonanțe conceptuale disciplinare. Cu același reper constant din dreptul francez e de remarcat că intervenția specializată a judecătorului s-a limitat inițial la a sancționa cazurile de „eroare manifestă” în materie de autorizație de construire, judecătorul mărginindu-se

să cerceteze dacă administrația a respectat prescripțiile regulamentului general de urbanism sau regulile de procedură administrativă operabile în acest sector. Ulterior, în paralel cu multiplicarea cauzelor judiciare, instanțele nu au ezitat să treacă la și să exercite tot mai frecvent și un control de oportunitate.

Într-adevăr, dacă până acum la noi hotărârile judecătorești, inclusiv cele de principiu și cu rol de uniformizare (unificare) a practicii au rămas tributare perspectivelor tradiționale, clasice „civile” sau/și „administrative”, chiar și atunci când ajungeam la concluzii corecte, judicioase și acceptabile urbanistic, acum se așteaptă saltul spre o jurisprudență cu adevărat adecvată și particularizată problemelor domeniului, cu alte cuvinte la apariția veritabilei *jurisprudențe de urbanism și amenajare a teritoriului*.

În fine, în edificarea dimensiunii jurisprudențiale a noului drept al urbanismului și amenajării o contribuție importantă poate reveni analizelor sintetizatoare și relevante, cu vocație generalizatoare și creatoare ale doctrinei, așa cum s-a întâmplat în Franța cu Raportul Consiliului de Stat din 1992 (Raportul Labetoulle) – *Urbanismul: pentru un drept mai eficace*. Un atare efort și demers s-ar impune în context românesc acum la începutul de drum al preconizatului cod, print-o implicare adecvată a tuturor factorilor interesați. La fel și raportările directe sau implicite la Codul administrativ spre corelările necesare contribuie la înscrierea ansamblului reglementar special în contextul general al dreptului public de apartenență integrată.

Chiar fără progrese semnificative în planul conținutului normativ, pretinsa codificare are însă și meritul de a prezenta laolaltă legislația celor trei domenii conexe permițând astfel o imagine comună, ce facilitează, cel puțin pentru specialist, observarea disparităților, a lacunelor majore și cadrul general existent de raportare și înțelegere a problemelor date și favorizează integrarea reciprocă. Sunt încă multe semne de întrebare asupra capacității noului edificiu juridic astfel construit și asamblat de a asigura securitate, legitimitate actelor, planurilor și proiectelor vizate, precum și în privința asigurării unei reale participări a publicului la deciziile de amenajare. Cu atari premise de sistematizare și raționalizare a dispozitivului reglementar pertinent devin mai previzibile și (posibile) direcții de dezvoltare viitoare. Prima o reprezintă nevoia acută de evoluție a legislației aferente spre accentuarea caracterului său de drept al urbanismului și amenajării, într-o ecuație în care funcția de gestionare rațională a spațiului urban să se conjuge cu cea de dezvoltare durabilă urbană și tranziția ecologică a așezării umane. În același sens al îmbogățirii conținutului normativ și diversificării instrumentelor de acțiune s-ar impune o reglementare complexă și sistematică a levierelor economico-fiscale de acțiune și promovare urbanistică.

Totodată, începuturile dezvoltării dispozițiilor vizând atingerea nivelului de performanță energetică de referință în construcția și renovarea clădirilor se impune a fi dezvoltate grație a trei principii majore: reducerea cererii energetice, decarbonizarea surselor de energie și diminuarea cantităților de carbon cuprins în materialele de construcție. Eco-construcția ar putea reprezenta unul dintre, dacă nu