

La nouvelle loi générale de l'urbanisme des villes (Statut de la Ville)

ODETE MEDAUAR.

Professeur à la Faculté de Droit de
L'Université de São Paulo - Brésil

1. Introduction

Le 10 juillet 2001 a été promulguée, au Brésil, la loi 10.257, qui prévoit des règles générales sur la politique de développement urbain. Cette loi s'intitule en portugais « *Estatuto da Cidade* », ce qu'on pourrait traduire en français comme Le statut de la ville ou la *loi organique de l'urbanisme des villes*.

Quelques remarques préliminaires peuvent être faites pour la meilleure compréhension des dispositions de cette loi.

Parmi les caractéristiques du fédéralisme au Brésil se trouve l'existence d'un troisième niveau d'autonomie politique, celui de la commune, qui s'appelle *município*. Município c'est le nom formel de cette partie de l'État fédéral brésilien, parce que, sans souci scientifique on le donne aussi le nom de ville, surtout quand il s'agit de l'espace urbain.

La commune au Brésil joue un rôle très important en matière d'urbanisme, pour des raisons historiques et en raison de la compétence qu'elle s'est vue attribuer par la Constitution fédérale de 1988.

Cette Constitution vient ouvrir une nouvelle période du droit de l'urbanisme au Brésil compte tenu des nombreuses règles qu'elle contient sur la matière, ce qui permet d'avoir aujourd'hui un remarquable cadre constitutionnel du droit de l'urbanisme.

L'article 182 (dans la section titrée La politique urbaine) prévoit que la politique du développement urbain est mise en oeuvre par la commune selon des principes généraux établis par une loi fédérale. En 1989 un sénateur a déposé un projet de loi sur ce sujet, qui a été approuvé par le Sénat, mais qui est resté pendant 10 ans environ à la Chambre des Députés. En 1999 la Chambre l'a adopté et après renvoi au Sénat, celui-ci l'a approuvé en 2001. Cette loi donne des principes de l'urbanisme des communes et prévoit des outils juridiques que les communes peuvent employer pour arriver au développement urbain.

Ce sont les dispositions les plus importants de cette loi qui feront l'objet de cet article.

2. Orientations pour la poursuite du développement urbain des villes

Sous le nom de "*diretrizes gerais*" sont établis des principes de l'urbanisme des villes, que l'on peut résumer ainsi:

- a) aménager le plein développement des fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine en vue du bien collectif, de la sécurité et du bien-être des citoyens ainsi que l'équilibre de l'environnement;
- b) assurer le droit à la terre urbaine, l'assainissement, le transport, le logement, les services publics, le travail, le loisir, enfin le droit à la ville durable;
- c) la gestion démocratique, avec la participation de la communauté;
- d) la collaboration entre le gouvernement et le secteur privé;
- e) la planification;

- f) l'aménagement et le contrôle de l'utilisation du sol;
- g) la protection de l'environnement;
- h) la régularisation des terrains occupés par la population ayant un bas niveau de revenu;
- i) la simplification des lois de lotissement, de constructions et d'occupation du sol.

3. Les instruments juridiques

Plusieurs moyens juridiques sont prévus dans la loi pour la réalisation de ces orientations, par exemple la planification, la fixation de zones environnementales, les impôts sur la propriété urbaine, les instruments fiscaux, l'expropriation, les limitations administratives sur les immeubles, le référendum populaire, l'étude d'impact de voisinage et l'étude d'impact environnemental.

La loi crée des instruments nouveaux du droit de l'urbanisme brésilien.

3.1. La planification et les plans

La loi à l'article 4^o fait une liste de plusieurs types de plans et donne à la planification un sens dynamique : est prévu une révision périodique du plan directeur, qui est le plan urbain le plus important de la ville.

Le plan directeur est obligatoire pour les villes:

- a) de plus de vingt mille habitants;

- b) qui appartiennent à des régions métropolitaines et agglomérations urbaines;
- c) où le pouvoir public a l'intention d'employer les obligations en matière de lotissement et d'occupation du sol et les sanctions prévues;
- d) qui appartiennent aux zones d'intérêt spécial touristique;
- e) qui se trouvent aux endroits d'activités avec un impact important au niveau régional ou national.

Dans les communes de plus de cinq cent mille habitants il faut aussi faire un plan de transport urbain intégré, qui doit être compatible avec le plan directeur ou être intégré dans ce plan.

Le projet de plan directeur doit être transmis par le maire au Conseil de la commune (en portugais, "Câmara Municipal") et devient une loi. Est obligatoire la réalisation de consultations publiques et débats avec le peuple et les associations représentatives des divers secteurs de la société avant l'approbation du plan par le Conseil de la commune. Il est obligatoire aussi de donner la plus large publicité aux documents et informations sur le plan ainsi qu'un accès à ces documents. L'autorité ou l'agent public qui omet ces formalités pourra subir un procès en justice nommé en portugais "*improbidade administrativa*" ouvert par le Parquet.

Les communes qui ne disposent pas d'un plan directeur ont un délai de 5 ans pour se mettre en conformité. La loi prévoit une sanction pour le maire défaillant : il peut être sujet à un procès en justice, ouvert par le Parquet, qui a le nom, en portugais de *improbidade administrativa* et peut aboutir à la condamnation du maire à la cassation de la fonction publique, à l'empêchement de l'exercice des droits politiques pendant 8 ans

et à l'empêchement de recevoir des bénéfices fiscaux ou des crédits, de façon directe ou indirecte pendant 10 ans.

La loi oblige aussi à faire la révision de ce plan au moins tous les dix ans, sinon le maire ou les maires pourront subir les sanctions décrites (art. 43, §3^o et art. 52, VII).

3.2. La gestion démocratique de la commune

Pour assurer la gestion démocratique de la commune la loi prévoit à l'article 43 les instruments suivants:

a) des organes collégiaux pour la politique de l'urbanisme, au niveau national, régional ou communal. Au niveau national une loi de 2001 a créé le Conseil National de Développement Urbain, qui fait partie de la structure de la Présidence de la République;

b) débats et consultations publics;

c) conférences sur les matières d'intérêt urbain, au niveau national, des États fédérés et des communes;

d) possibilité pour le peuple de présenter des projets de loi et des plans et programmes de développement urbain;

e) réalisation de consultations publics et débats sur les projets de budget comme condition pour l'approbation du Conseil de la commune.

3.3. Le lotissement, la construction et les occupations obligatoires

Pour des terrains prévus dans le plan d'urbanisme de la ville (plan directeur, en portugais "plano diretor") une loi de la ville peut rendre obligatoires le lotissement, la construction et l'occupation du sol urbain, lorsque le sol urbain est sans construction ou s'il est mal utilisé. Le propriétaire aura un délai pour accomplir cette obligation. La loi fixe une procédure qui doit être suivie par la ville.

Si le propriétaire n'obéit pas à cette obligation, il y aura des sanctions, déjà prévues dans la Constitution de 1988 et qui viennent d'être précisées par cette loi. Ces sanctions seront imposées de façon successive.

3.4. L'impôt sur la propriété

Si le propriétaire n'agit pas, dans les conditions et délais établis par la loi de la ville, cette dernière pour fixer des prélèvements plus élevés pour l'impôt sur la propriété. Ces prélèvements augmenteront progressivement, pendant la période de cinq années, de 15%, au maximum. Après cette période, la ville pourra maintenir l'impôt élevé au maximum jusqu'à l'accomplissement de l'obligation ou réaliser l'expropriation-sanction.

3.5. L'expropriation-sanction

La ville après cinq années d'impôt relevé sur la propriété pourra faire usage de l'expropriation-sanction, comme prévoit l'article 8° de la loi.

Dans cette expropriation-sanction l'indemnisation est payée en compensation des titres de la dette publique, approuvés préalablement par le Sénat, qui seront rachetés jusqu'à dix ans, en paiements annuels, égaux et successifs, assurés la valeur réelle de l'indemnisation et les intérêts de 6% par an.

Dans le cas d'expropriation, c'est la ville même ou des particuliers, par le moyen de la vente ou de la concession, qui vont donner au bien la destination prévue par la loi.

3.6. L'acquisition par usage d'un immeuble

Suivant l'article 9 de la loi, celui qui a eu l'usage pour se loger d'un bien immeuble privé, d'une surface maximale de 250 m², pendant au moins cinq années, en continuité et sans opposition, peut en devenir le propriétaire, s'il n'a pas d'autre bien immeuble urbain ou à la campagne.

Si le bien immeuble urbain a une dimension au-dessus de 250 m² et s'il se trouve en la possession pour logement d'un groupe de personnes de bas revenus, pendant au moins 5 années, en continuité et sans opposition, il y aura lieu à une acquisition pour usage collectif, qui doit être déclaré par le juge. La décision du juge doit être le titre pour l'enregistrement auprès du notaire. Dans la même décision, le juge établira la partie respective du terrain de chacun. Il va se former un condominium spécial indivisible, sauf accord de deux tiers des intéressés.

3.7. La concession spéciale de biens publics en vue du logement

Le projet de la loi approuvé par le Parlement National et transmis à la sanction du Président de la République contenait une disposition relative à l'occupation des biens publics dans un but de logement. Le Président de la République a effectué un veto sur ces dispositions et quelques mois après a arrêté une mesure provisoire en 2001 pour régler les cas d'occupation des biens publics.

La concession spéciale d'un immeuble public dans un but de logement est prévue pour rendre légale cette occupation. Si, quelqu'un a fait l'usage d'un bien public pour se loger, pendant au moins 5 années, en continuité et sans opposition, il a le droit à cette concession, dès lors qu'il n'est pas le propriétaire ou l'utilisateur d'un autre bien immeuble.

Si l'occupation s'est faite sur un bien d'une dimension supérieure à 250 m², par tout un groupe, sans moyen d'effectuer la séparation de la partie de chacun, il y aura une concession collective. La concession pourra être transférée *inter vivos* ou *causa mortis*.

3.8. Le droit de surface

Celui qui est propriétaire d'un immeuble urbain peut octroyer à une autre personne le droit de surface, pour un délai certain ou sans délai stipulé. Le droit de surface comprend le droit de l'usage du sol, du sous-sol et de l'espace aérien du terrain, dans la façon fixée dans le contrat et suivant les lois de l'urbanisme. L'octroi se fait moyennant paiement ou pas. Le droit de surface pourra être transféré à un autre, dès que sont respectées les clauses du contrat.

3.9. Le droit de préemption

Une loi de la commune, fondée sur plan directeur, déterminera quels sont les espaces où ce droit pourra être exercé. Cette loi fixe aussi un délai pour l'exercice de ce droit, qui ne doit pas être supérieur à cinq ans, et qui pourra être renouvelée à la fin de la première année.

Il y a une procédure prévue à l'article 27 qui doit être suivie tant par le propriétaire quand son immeuble se trouve inclus dans les zones prévues par la loi, comme par la commune.

Selon l'**article 26**, le droit de préemption peut être exercé lorsque la commune a besoin de biens immeubles pour les buts suivants:

a) la légalisation d'occupations foncières;

- b) l'exécution de projets de logements d'intérêt social;
- c) la formation des réserves foncières;
- d) l'aménagement de l'expansion urbaine;
- e) la constitution d'espaces verts et de loisir;
- f) la constitution d'espaces de protection de l'environnement
- h) la protection d'espaces d'intérêt historique, culturel et paysager.

Si le maire utilise l'immeuble acquis par le droit de préemption en dehors de ces cas, il peut subir le procès en justice nommé en portugais *improbidade administrativa* engagé par le Parquet.

3.10. L'octroi payant du droit de construire

Selon l'article 28 le plan directeur pourra fixer des espaces où le droit de construire pourra être exercé au-dessus d'un volume adopté, moyennant paiement.

Le volume des constructions pourra être le même pour tout l'espace urbain ou pourra être différent suivant les caractéristiques de l'espace.

Les sommes qui sont à l'origine des ces paiements devront être employées dans les buts qui sont prévus à l'article 26, sous peine d'un procès en justice, ouvert par le Parquet contre le maire sous le nom en portugais *improbidade administrativa*.

3.11. Le changement des règles de localisation

Le plan directeur pourra indiquer des espaces où il y aura la possibilité de changement des règles de localisation des constructions, moyennant un payement qui est réalisé par le bénéficiaire de cette modification.

Les sommes obtenues par ce changement doivent être appliquées aux buts indiqués au même article 26, sous peine d'un procès en justice contre le maire sous le nom *improbidade administrativa*.

3.12. Les opérations urbaines concertées

Une loi communale spéciale, fondée sur le plan directeur, peut établir des espaces destinés aux opérations concertées. Il s'agit d'un ensemble d'interventions et d'activités sous la coordination des autorités de la commune, avec la participation des propriétaires, d'habitants, d'usagers et entrepreneurs privés, en vue de faire des transformations d'urbanisme, des améliorations sociales et de la valorisation de l'environnement. Cette loi doit contenir un plan de l'opération.

La loi concernant l'opération urbaine concertée peut prévoir des changements des règles d'urbanisme et de construction dans cet espace, toujours en référence à la protection de l'environnement.

Les payements obtenus par les changements des règles d'urbanisme et de la construction ne doivent être appliqués que pour l'opération même.

Cette loi communale qui prévoit l'opération urbaine concertée peut aussi permettre l'émission, par la commune, de certificats du potentiel additionnel de construction (CEPAC), qui seront mis aux enchères ou pourront être employés dans le payement des

travaux de l'opération. Ils pourront être aussi l'objet de libre négociation, mais la conversion en droit de construire se fait dans l'espace de l'opération seulement.

3.13. Le transfert du droit de construire

Une loi de la commune fondée sur le plan directeur pourra permettre que le propriétaire d'un immeuble urbain puisse exercer son droit de construire dans un endroit différent ou puisse le vendre, quand son immeuble sera déclaré nécessaire aux buts de:

- a) l'installation d'équipements urbains et communautaires;
- b) la protection dans les cas où l'immeuble est considéré d'intérêt historique, paysager, social, culturel ou d'intérêt pour l'environnement;
- c) la réalisation des projets de légalisation des occupations foncières, l'urbanisation d'espaces occupés par la population de bas revenus et par le logement d'intérêt social.

Les mêmes dispositions sont appliquées au cas où le propriétaire fait donation de son immeuble.

3.14. L'étude d'impact de voisinage

Selon l'article 36 une loi de la commune doit fixer des activités privées ou publiques qui son soumises à l'étude d'impact de voisinage (EIV) pour l'émission du permis de construire ou de l'autorisation de fonctionnement. Cette étude doit démontrer les effets positifs et négatifs de l'activité sous l'angle de la qualité de vie de la population qui habite aux environs. L'étude d'impact de voisinage doit inclure les aspects suivants:

- a) la densité de la population;

- b) les équipements urbains et communautaires;
- c) l'occupation du sol;
- d) la valorisation foncière;
- e) l'intensification de la circulation et des exigences de transport public;
- f) l'aération et l'illumination;
- g) le paysage urbain et le patrimoine naturel et culturel.

Tous les documents doivent être rendus publics et accessibles. Cette étude ne remplace pas l'étude d'impact d'environnement.

4. Conclusion

La loi n° 10.257, 10.7.2001- *Estatuto da Cidade* - constitue une étape importante du droit de l'urbanisme au Brésil. Cette loi apporte la renaissance de l'intérêt pour les problèmes urbains, dans la théorie et dans la pratique. Mais il faut que les communes l'appliquent dans leurs lois d'urbanisme et qu'elle soit connue et discutée pour toute la communauté.