

Le droit de l'urbanisme au Brésil

Solange Teles da Silva*

La gestion de l'espace urbain représente un défi considérable au regard de la nécessité de rendre compatible le processus d'expansion urbaine et l'usage soutenable des ressources naturelles. En effet, la ville constitue l'espace où se jouent les principaux équilibres écologiques et sociaux de la planète. Au Brésil, selon les données de l'Institut brésilien de Géographie et Statistique – IBGE (2000) –, le pays concentre 2,8% des 6,1 milliards d'habitants de la planète, occupant la cinquième place en termes de la totalité de sa population : 169.799.170 millions d'habitants. L'accroissement de la population, et particulièrement de la population urbaine¹ a été profondément marqué par une concentration ainsi que par un déséquilibre dans l'occupation du territoire. Il y en a plus d'un million d'habitants dans quelques capitales brésiliennes².

Le droit de l'urbanisme s'élabore au rythme de l'urbanisation, en tant que produit de transformations multiples : sociales, économiques, politiques, culturelles, parmi d'autres. Son objectif est de tenter d'organiser l'espace urbain. Le droit d'urbanisme a ainsi pour objectif de mettre en place des instruments pour parvenir à la ville durable. Parmi ces instruments, on observe la mise en place de la participation des citoyens dans la définition de la gestion de l'espace local, ainsi que la transparence en matière de gestion et des possibilités de contrôle de l'administration.

* Docteur en droit – Université Paris I Pantheon-Sorbonne. Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de la Ville de São Paulo – UNICID et « Faculdades Integradas Cantareira - FIC ».

¹ Cf. Tableau I - Croissance de la Population Urbaine.

² Cf. Tableau II – La population des Capitales au Brésil.

L'évolution récente du droit de l'urbanisme au Brésil a été marquée par l'adoption de la Constitution Fédérale de 1988 qui a consacré les fondements de la politique du développement urbain et le Statut de la Ville – loi fédérale n° 10.257 du 10 juillet 2001 –, qui a précisé les instruments adéquats, qui pourront être utilisés par les Municipalités, pour le traitement des problèmes des villes. Il faut souligner qu'au Brésil l'organisation politico-administrative comprend l'Union³, les Etats fédérés et le District fédéral et, les Municipalités⁴. Les trois niveaux ayant des compétences en matière d'urbanisme. Le fédéralisme en tant que principe constitutionnel de la structuration de l'Etat, est caractérisé par la décentralisation territoriale et la co-existence de gouvernements politiques autonomes – l'Union, les Etats fédérés et le District fédéral et, les Municipalités – qui possèdent des organes exécutifs et législatifs propres, disposent de compétences exclusives.

Tableau I - Croissance de la Population Urbaine			
Anne	Population	%	N° des municipalités
2000	137.755.550	81,2	5.507
1990	110.875.826	75,5	4.491
1980	82.013.375	67,7	3.991
1970	52.904.744	56,0	3.952
1960	32.004.871	45,1	2.766
1950	18.782.891	36,2	1.889

Source : Les statistiques de l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique (IBGE)

Pour tenter de dégager une vue d'ensemble du droit de l'urbanisme au Brésil, on analysera tout d'abord les sources de ce droit, en s'efforçant de mettre en relief d'une part,

³ L'Union est l'entité fédérale, personne morale de droit public interne, qui est autonome par rapport aux Etats fédérés et qui exerce les prérogatives de la souveraineté de l'Etat brésilien.

⁴ Article 18 de la Constitution Fédérale de 1988.

sa place dans le texte constitutionnel de 1988 et, d'autre part, l'absence d'une systématisation totale des lois en matière d'urbanisme qui le caractérise. Ensuite, on se penchera sur l'administration de l'urbanisme brésilienne dans les trois niveaux politico-administratifs, en essayant d'identifier les organes spécialisés en matière d'urbanisme. Pour compléter cette analyse, on étudiera la planification et les autorisations, pour lesquelles les 5561 municipalités jouent un rôle prééminent.

Tableau II - La population des Capitales au Brésil		
Région	Capitale	Population
Nord	Manaus	1.405.835
	Belém	1.280.614
	Porto Velho	334.661
	Macapá	283.308
	Rio Branco	253.059
	Boa Vista	200.568
	Palmas	137.335
Nord-est	Salvador	2.443.107
	Fortaleza	2.141.402
	Recife	1.422.905
	São Luís	870.028
	Maceió	797.759
	Teresina	715.360
	Natal	712.317
	João Pessoa	597.934
	Aracajú	461.534
	Brasília	2.051.146
Centro-Oest	Goiânia	1.093.007
	Campo Grande	663.621
	Cuiabá	483.346
	São Paulo	10.434.252
Sud-est	Rio de Janeiro	5.857.904

	Belo Horizonte	2.238.526
	Vitória	292.304
Sud	Curitiba	1.587.315
	Porto Alegre	1.360.590
	Florianópolis	342.315

Donnés de l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique – 2000

I – Les sources du droit de l'urbanisme

Les questions liées à l'urbanisme ne sont pas restées en dehors de l'agenda international. On peut citer les Conférences Internationales « Habitat I » (Vancouver, 1976), « Habitat II » (Istanbul 1996) et plus récemment la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 6 au 8 juin 2001 a New York, « Habitat II+5 », consacrée à l'examen et à l'évaluation d'ensemble de l'application du Programme pour l'habitat dans le monde. L'une des conditions du **développement durable** – principe proclamé à Rio (1992) – est la **gestion de l'environnement urbain**. Le Sommet de la Terre de Johannesburg (2002) a mis en relief le fait que l'urbanisation soutenable est la clé pour le développement durable. La communauté internationale s'est engagée dans le cadre d'un plan d'action, à réduire par exemple de moitié, d'ici à 2015, la proportion d'êtres humains sans eau potable ni assainissement adéquat.

Le Brésil, comme la France, fait partie d'un processus d'intégration régionale : le Marché Commun du Sud – Mercosud⁵. Dans cet espace où se développe le processus d'intégration du Cône Sud, le thème de l'urbanisation a été inscrit dans le cadre des discussions sur la gestion locale et la protection de l'environnement. D'une part, on a pu

⁵ Le Traité d'Asunción (TA), signé le 26 mars 1991 par le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, dont l'objectif était la constitution d'un Marché commun du Sud (Mercosud), est plus proche de la Convention Benelux, qui a institué une « union douanière », entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas que du Traité de Rome qui a prévu une construction systématique d'un ensemble régional dont le fonctionnement dépendait dès le début d'institutions communes « non nationales », sinon supranationales. Paulo Roberto de ALMEIDA L'intégration latino-américaine et le Mercosud Paris, Ambassade du Brésil, 1995, p. 19 et suiv.

assister à la création de la Réunion Spécialisée des Municipalités et des Directions d'affaires, ayant comme but de promouvoir le dialogue et la coopération entre les autorités au niveau municipal, des Etats parties du Mercosud, afin d'assurer le bien-être et une meilleure qualité de vie aux citoyens des villes de la région⁶. Les échanges des expériences entre les villes du Mercosud pourront permettre d'approfondir la connaissance des problèmes communs et l'adoption des solutions créatives pour la gestion urbaine⁷. D'autre part, l'Accord-cadre sur l'environnement dans les pays du Mercosud de 2001, dont l'objectif est de parvenir au développement durable et à la protection de l'environnement, met l'accent sur des aires thématiques parmi lesquelles on peut citer la qualité de vie et la planification environnementale, la planification de l'usage des sols et les transports urbains⁸.

Ces remarques préliminaires faites, on peut analyser l'évolution du traitement du droit de l'urbanisme dans les textes constitutionnels. Les compétences en matière d'urbanisme avaient déjà été traitées explicitement dans des textes constitutionnels, comme dans la Constitution fédérale de 1824, qui avait attribué aux conseils des villes, la compétence pour gouverner les villes et les villages. Le texte constitutionnel de 1891, toutefois, n'avait traité de l'urbanisme que de manière implicite, en attribuant aux communes l'autonomie politique en matières d'intérêt local. Les constitutions fédérales de 1934, 1937, 1946, 1967 ainsi que l'Amendement constitutionnel de 1969 ont maintenu l'autonomie des municipalités, attribuant à l'Union la compétence pour établir le plan national des chemins de fer et celui des routes. Mais c'est avec la Constitution fédérale de 1988 seulement qu'un cadre constitutionnel du droit de l'urbanisme a été érigé. On examinera tout d'abord la place que le texte constitutionnel a accordé au droit de

⁶ Résolution n° 90/2000 du 7 décembre 2000 du Groupe Marché Commun.

⁷ La Première Réunion Spécialisée des Municipalités a eu lieu du 13 au 15 juin 2001. Parmi les propositions présentées on peut citer la réalisation de rencontres des villes ayant des caractéristiques similaires permettant les échanges des expériences et l'adoption des programmes dans le domaine du tourisme, de l'agriculture, de la technologie et des frontières.

⁸ Décision n° 2/2001, du 22 juin 2001, du Conseil Marché Commun.

l'urbanisme et ensuite on se penchera sur la réglementation, s'efforçant de souligner les constructions jurisprudentielles dans certains domaines de la matière.

1 – La place du droit de l'urbanisme dans le texte constitutionnel

Au Brésil, le texte constitutionnel ne règle pas les questions du partage de compétences en termes classiques du domaine de la loi et du règlement, comme l'article 34 de la Constitution française de 1958 qui stipule qu'il appartient au législateur la détermination des principes fondamentaux du régime de la propriété⁹. La Constitution Fédérale de 1988 a déterminé le partage matériel des compétences : les trois niveaux politico-administratifs – l'Union, les Etats fédérés et le District fédéral et, les Municipalités – ont des compétences pour légiférer en matière d'urbanisme. Les Municipalités gardent, toutefois, ont un rôle primordial dans la planification locale. Elle a établi, par ailleurs, les principes de la politique urbaine, affirmant que la propriété doit remplir sa fonction sociale.

A – Les fondements du droit de l'urbanisme

Le texte constitutionnel de 1988 consacre une place spéciale à la **politique urbaine**. Il prévoit qu'il appartient à l'Union d'instituer des directives pour le développement urbain, y compris relatives à l'habitation, l'assainissement et les transports urbains (article 21, XX). Il établit également que la politique de développement urbain a pour objectif

⁹ Le législateur a établi les grands systèmes d'orientations en matière d'urbanisme – la loi d'orientation foncière du 31 décembre 1967 (POS et SDAU), la loi foncière du 31 décembre 1975 (PLD et ZIF), la loi portant réforme de l'urbanisme du 31 décembre 1976 (réaménagement du POS et le permis de construire), les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, la loi du 18 juillet sur les principes de l'aménagement et plus récemment la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU. Il a également adopté des lois spécifiques, comme la loi montagne du 9 janvier 1985 ou la loi littorale du 3 janvier 1986.

d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et d'assurer le bien-être de ses habitants. Cette politique doit être exécutée par les pouvoirs publics municipaux selon les directives générales fixées par la loi (article 182). Ces deux articles constituent les fondements de la politique urbaine, comme le souligne José Afonso da Silva : d'une part, il s'agit de la politique urbaine qui a comme but le développement adéquat du système des villes au niveau national et, d'autre part, on retrouve la politique urbaine sous l'axe du développement urbain local, c'est-à-dire, dans le territoire des municipalités¹⁰.

Les **directives générales de la politique urbaine** ont fait l'objet d'une loi : la loi fédérale n° 10.257 du 10 juillet 2001, le Statut de la Ville. L'article 2° de cette loi détermine que le but de la politique de la ville est d'ordonner le développement des fonctions sociales de la ville et de la propriété urbaine, selon seize directives générales. On peut observer, dans ces directives, une grande préoccupation pour l'environnement urbain, traduite dans l'affirmation du droit à la ville soutenable. Le Statut de la Ville s'inscrit dans la mouvance mondiale d'une gestion démocratique de la ville, dans une perspective du développement durable. On peut citer, parmi les mécanismes adoptés par cette loi, des instruments généraux de la politique urbaine, comme la planification, ainsi que des instruments financiers et juridiques, comme l'impôt sur la propriété bâtie et non bâtie en zone urbaine¹¹, les opérations urbaines associées et l'étude d'impact de voisinage. Le Statut de la Ville établit également des dispositifs spécifiques sur le plan directeur et la gestion démocratique de la ville. En effet, cette loi fournit des paramètres aux autorités exécutives et législatives pour élaborer leurs lois et leurs plans en matière d'urbanisme¹².

Les Municipalités jouent un rôle essentiel en matière de **développement urbain local**. Le plan directeur, obligatoire pour les villes de plus de 20.000 habitants, est

¹⁰ José Afonso da SILVA *Direito Urbanístico Brasileiro* 3^a ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros Editores, 2000, p. 55.

¹¹ Selon l'article 156, I de la Constitution fédérale de 1988, il appartient aux Municipalités d'établir des impôts sur la propriété bâtie et non bâtie en zone urbaine.

¹² Cf. article du Professeur Odete Medauar sur le Statut de la Ville.

l'instrument de base de la politique de développement et d'expansion urbaine et il doit être approuvé par le Conseil municipal. La planification locale a comme objectif l'aménagement du territoire municipal par la réglementation de l'usage, de la division¹³ et de l'occupation du sol urbain. La propriété urbaine remplit sa fonction sociale lorsqu'elle répond aux exigences fondamentales d'aménagement de la ville, telles qu'exprimées dans le plan directeur (paragraphe 2 de l'article 182 CF/88).

Certes, la Constitution fédérale de 1824 avait déjà consacré **le droit de propriété**, prévoyant la possibilité d'expropriation. Mais, c'est le texte constitutionnel de 1934 qui a introduit le concept de propriété comme fonction sociale, c'est-à-dire, que la propriété est assujettie aux limites imposées par la loi en vertu du bien commun. Ainsi, il était assuré à chacun le droit de propriété, qui ne pouvait être exercé contre l'intérêt social ou collectif, comme le détermine la loi. La Constitution fédérale de 1937 consacre également le droit de propriété à l'exception de l'expropriation en raison de nécessité ou d'utilité publique, dans tous les cas, préalablement indemnisée. La Constitution fédérale de 1946 a prévu que l'usage de la propriété devrait être conditionné au bien-être social. L'expression « fonction sociale de la propriété » a été consacrée par la Constitution fédérale de 1967 qui dans son article 157, III, établissait que l'ordre économique avait l'objectif de parvenir à la justice sociale ayant comme principe la fonction sociale de la propriété.

Dans le texte constitutionnel de 1988, l'expression « fonction sociale de la propriété » acquiert une application pratique, car la propriété urbaine remplit sa fonction sociale lorsqu'elle répond aux exigences fondamentales d'aménagement de la ville, telles qu'exprimées dans le plan directeur (paragraphe 2 de l'article 182 CF/88). Par ailleurs, le nouveau Code civil brésilien – loi fédérale n° 10.406 du 10 janvier 2002 – affirme que le propriétaire a le droit d'user, de jouir et de disposer de la chose, ainsi que le droit d'en

¹³ La division (morcellement) du sol urbain est le processus d'urbanisation d'un terrain à partir de sa division ou de sa division de nouveau, destiné à l'exercice des fonctions élémentaires de l'urbanisme. Le lotissement est une deuxième phase du processus de division du sol à des fins d'édification. José Afonso da SILVA, op. cit., p. 325 et suiv.

reprendre possession contre celui qui la possède de manière injuste ou qui la détient (article 1228 du C.C.) . Le paragraphe 1^{er} de cet article est innovateur, car il prévoit que l'exercice de ce droit doit se conformer aux finalités économiques et sociales, tout en préservant la faune, la flore, les beautés naturelles, l'équilibre écologique, le patrimoine historique et artistique et, évitant les pollutions de l'air et des eaux, telles qu'établissent des lois spéciales.

B – Le partage des compétences législatives

Selon l'article 24, I de la Constitution Fédérale de 1988, **l'Union, les Etats fédérés et le District fédéral ont une compétence concurrente pour légiférer dans le domaine du droit de l'urbanisme**. Autrement dit, ces entités politico-administratives peuvent légiférer en matière d'urbanisme. Quelques règles s'imposent dans le domaine de la compétence concurrente : l'Union se limite à édicter les normes générales (paragraphe 1^{er} de l'article 24 CF/88). Celles-ci doivent donc traduire les principes et les directives de la politique urbaine, applicables à l'ensemble du territoire national, comme par exemple avec l'adoption du Statut de la Ville – loi fédérale n° 10.257 du 10 juillet 2001.

Néanmoins, la compétence de l'Union pour légiférer sur les normes générales n'exclut pas la compétence supplétive des Etats fédérés. Ceux-ci peuvent exercer la pleine compétence législative, en absence d'une loi fédérale sur les normes générales. Lorsque survient une loi nationale contenant des normes générales, elle suspend l'effet de la loi élaborée par l'Etat fédéré pour les dispositions qui lui sont incompatibles. Les **Etats fédérés** peuvent ainsi prévoir des **normes de coordination des plans au niveau des régions administratives** et ils peuvent, également, par des lois complémentaires, **instaurer**

des régions métropolitaines¹⁴, des agglomérations urbaines et des micro-régions. Ces nouvelles formes d'organisation régionale du territoire brésilien sont constituées par de regroupement de communes limitrophes, destinées à intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des fonctions publiques d'intérêt commun (paragraphe 3 de l'article 25 CF/88). Bien que les nouvelles formes d'organisation du territoire français et brésilien appellent au renforcement de la solidarité intercommunale et inter-municipale en milieu urbain, elles gardent leurs spécificités en raison même de l'organisation de l'Etat français (Etat unitaire) et celle de l'Etat brésilien (Etat fédéral).

Ainsi, la création d'une région métropolitaine au Brésil suppose l'existence d'une municipalité autour de laquelle il aura un groupement de municipalités¹⁵. Au contraire, de la création de micro-région où il n'existe pas une municipalité au centre, mais un groupement de municipalités avec une certaine homogénéité d'intérêts administratifs communs. Les agglomérations urbaines brésiliennes « manquent d'une conceptualisation, mais [...] on peut constater qu'il s'agit d'aires urbaines sans pôle d'attraction urbaine (...) »¹⁶. Une loi complémentaire de l'Etat fédéré doit prévoir l'institution du groupement contraignant des municipalités, en établissant leur organisation. Leur modèle institutionnel sera établi par chaque Etat fédéré, prévoyant une représentation de l'Etat fédéré et des

¹⁴ Auparavant il appartenait à l'Union d'instituer les régions métropolitaines. Cependant, leur structuration et fonctionnement étaient déjà à la charge des Etats fédérés. Le paragraphe 10 de l'article 157 de la Constitution fédérale de 1967 et l'article 164 de l'Amendement constitutionnel 1/69 avaient prévu l'institution de régions métropolitaines, ayant comme objectif la réalisation de services communs. Ainsi la loi complémentaire 14/73 a été promulguée instituant les régions métropolitaines de Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém et Fortaleza, la loi complémentaire n° 20/74 a créé la région métropolitaine du Rio de Janeiro.

¹⁵ Les régions métropolitaines sont ainsi créées par l'Etat fédéré en fonction d'une « situation objective définie par la nécessité d'ordonner les fonctions publiques d'intérêt commun ». Face à l'absence d'une « situation objective », leur création pourra être déclarée inconstitutionnelle. Alaôr Caffé ALVES : « Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro » in Guilherme José Purvin de FIGUEIREDO (org.) Temas de Direito Ambiental e Urbanístico São Paulo, Max Limonad, 1998, p.24.

¹⁶ José Afonso da SILVA *Direito Urbanístico Brasileiro* 3^a ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros Editores, 2000, p. 149.

municipalités concernées¹⁷. Il faut préciser que les municipalités peuvent, en vertu de leur autonomie, ne pas vouloir participer à la gestion des fonctions publiques de la région métropolitaine. Toutefois, elles sont obligées de tolérer les interventions indispensables à la réalisation de ces fonctions, en raison de l'intérêt commun de la région métropolitaine¹⁸.

Les **Municipalités**, élevées au rang d'entités politico-administratives dans l'ordre fédératif par la Constitution fédérale de 1988, ne partagent pas la compétence concurrente pour légiférer en matière de droit de l'urbanisme avec l'Union, les Etats fédérés et le District fédéral. Toutefois, elles ont une **compétence exclusive pour légiférer sur la planification urbaine locale** : il est de la compétence des municipalités de promouvoir l'aménagement adéquat du territoire, au moyen de la planification et du contrôle de l'usage, de la division et de l'occupation du sol urbain (article 30, VIII). L'instrument qui rend possible cette planification est le plan directeur. Il doit être approuvé par le Conseil municipal. Ce plan directeur est obligatoire pour les Municipalités de plus de 20.000 habitants. De plus, les Municipalités peuvent également **suppléer la législation fédérale et celle des Etats fédérés en tant que besoin** (article 30, II).

La municipalité peut, par exemple, légiférer pour contrôler l'occupation du sol en matière d'activités qui peuvent générer un risque pour la santé de la population. C'est ainsi que la loi n° 6.978/95 de la Municipalité de Belo Horizonte a interdit l'installation de stations d'essence à moins de deux cents mètres des écoles, des casernes, des crèches, des maisons de retraite, des églises, des hôpitaux, des maisons et centres de santé, des supermarchés et établissements assimilés.

Un recours extraordinaire auprès du Suprême Tribunal Fédéral (STF) – gardien ultime de la constitution et dernière instance en matière des recours – affirmait que la loi

¹⁷ Dans l'Etat de São Paulo, par exemple, les contours des régions métropolitaines ont été définis par la Constitution de l'Etat de São Paulo (article 152 à 158) et par la loi complémentaire n° 760/94 de l'Etat de São Paulo.

¹⁸ Alaôr Caffé ALVES : « *Regiões metropolitanas, [...]* », *op.cit.*, p. 25.

municipale sus mentionnée ne pouvait instituer d'autres conditions à l'octroi d'une autorisation (« licença »)¹⁹ pour l'installation d'une station d'essence²⁰. Le requérant soutenait qu'il avait un droit acquis pour l'obtention de cette autorisation, car lorsqu'il avait fait la demande à obtenir son autorisation, il avait déjà présenté tous les éléments exigés par la loi en vigueur. Il affirmait également que la nouvelle loi municipale imposait une réserve des marchés. Le STF a constaté que la nouvelle loi avait été adoptée au cours de la procédure d'autorisation et que le requérant n'avait pas la faculté de construire, n'ayant pas, en conséquence, de possibilité d'invoquer des droits acquis. Selon ce tribunal, les limitations imposées pour les constructions des stations d'essence avaient l'objectif d'assurer la sécurité dans les locaux de grands afflux de personnes, ne constituant pas de réserve des marchés. Cette loi municipale, conclut le tribunal, s'insère dans la compétence constitutionnelle légitime de la Municipalité.

2 – L'absence d'une systématisation totale des lois

Il n'existe pas un code de l'urbanisme au Brésil. L'éparpillement des normes, la sectorialisation des matières et les législations spécifiques ayant un rapport avec le droit de l'urbanisme rendent l'analyse de cette matière particulièrement complexe²¹. Certes, la loi fédérale n° 10.257 du 10 juillet 2001, portant Statut de la Ville, procède à une systématisation partielle, établissant les directives générales de la politique urbaine.

¹⁹ Cf. Partie IV de cet article – Les autorisations.

²⁰ STF, Recours Extraordinaire n. 235.736-7 Minas Gerais, 21/03/2000 (D.J. 26.05.2000).

²¹ José Afonso da SILVA affirme que les normes de droit de l'urbanisme n'ont pas encore atteint une unité substantielle et elles sont disséminées dans des textes au niveau fédéral, des Etats fédérés et des municipalités. Cf. José Afonso da SILVA, op. cit., p. 49. Toshio MUKAI affirme que la systématisation des normes en matière d'urbanisme est presque une tâche de construction, plutôt que de simple analyse et recherche. Cf. Toshio MUKAI *Direito urbano-ambiental brasileiro* 2a ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Dialética, 2002, p.53.

L'ensemble des instruments prévus dans le Statut de la Ville doit être mis en place par chaque Municipalité²².

On peut étudier la réglementation de l'urbanisme selon la classification proposée par José Afonso da SILVA, fondée sur la cohésion dynamique des normes de l'urbanisme. Autrement dit, on peut constater que l'efficacité des normes de l'urbanisme découle de groupes complexes et cohérents de normes, ayant un sens de transformation de la réalité²³. Trois groupes des normes en matières d'urbanisme peuvent être identifiés : **les normes de systématisation, les normes d'intervention et les normes de contrôle**²⁴. La classification proposée est pertinente, car elle permet d'avoir une vue d'ensemble des procédures et d'opérations qui transforment la réalité. Elle ne doit pas cependant gommer l'effort d'identification du champ d'application de ces règles.

Le premier groupe, celui des **normes de systématisation**, englobe la réglementation de la planification²⁵ et les règles de l'aménagement du sol en général et, les normes concernant les aires d'intérêt spécial. En matière d'aménagement du sol, il faut préciser que la loi fédérale n° 6.766 du 19.12.1979 sur la division (morcellement) du sol urbain – loi Lehmann – a prévu, dans son article 3°, la possibilité pour une loi municipale de définir les zones urbaines et d'expansion urbaine. La délimitation de la zone urbaine est un acte à finalité d'urbanisation. En conséquence, la définition du périmètre urbain doit donc être l'objet de loi municipale²⁶. Cette loi fédérale détermine encore certaines conditions destinées à l'établissement de lotissements, comme, l'exigence d'une aire minimale - qui

²² Cf. article sur le Statut de la Ville, Professeur Odete Medauar.

²³ José Afonso da SILVA, *op. cit.*, p. 60.

²⁴ *Idem.*, p.p. 60-61.

²⁵ Cf. Partie III de cet article – La planification.

²⁶ Il s'agit d'une compétence privative et que l'on ne peut pas enlever aux Municipalités. Hely Lopes MEIRELLES *Direito de Construir* 6a ed. atual. Por Eurico de Andrade Azevedo e alii. São Paulo, Malheiros, 1994, p. 99. Cf. Tableau III – Instruments de gestion locale urbaine.

doit avoir tout au moins 125 m² et disposer devant le terrain, de cinq mètres, au minimum. Les lois des Etats fédérés et des Municipalités peuvent, néanmoins, fixer des exigences plus strictes. De plus, la loi Lehmann établit qu'il faudrait respecter une bande *non aedificandi* de 15 mètres tout au long des eaux courantes et des bandes du domaine public des chemins de fers, autoroutes et adductions.

Dans le cadre des normes de systématisation, on peut encore citer la loi fédérale n° 6.513 du 20 décembre 1977, relative à la création des aires spéciales et d'intérêt touristique. Cette loi a prévu deux catégories de biens d'intérêt touristique : les aires spéciales (portions contiguës du territoire national, y compris les eaux territoriales) et les locaux d'intérêt touristique (portions du territoire national destinées à la mise en place de projets spécifiques). Les aires d'intérêt touristique sont soumises à un régime identique à celui des biens de valeur historique ou artistique²⁷. Selon l'article 1^{er} de cette loi fédérale, les aires spéciales et les locaux d'intérêt touristique sont définis comme ceux qui concernent :

- a) les biens de valeur historique, artistique, archéologique ou pré-historique ;
- b) les réserves et les stations écologiques,
- c) les aires destinées à la protection des ressources naturelles,
- d) les manifestations culturelles ou ethnologiques et les locaux destinés à ces manifestations ;
- e) les paysages notables ;
- f) les locaux et les accidents naturels appropriés au repos et à la pratique d'activités de loisir.

Il s'agit des normes générales et les Etats fédérés et les Municipalités peuvent suppléer la législation fédérale.

²⁷ Cf. décret-loi n° 25 du 30.11.1937 sur la protection du patrimoine historique et artistique national et la loi fédérale n° 3.924 du 26.07.1961, sur la protection des monuments archéologiques et préhistoriques.

Le deuxième groupe concerne les **normes d'intervention**. Celles-ci sont destinées à délimiter le droit de propriété et le droit de construire. Le premier degré de limitations du droit de propriété concerne les « restrictions d'urbanisme » ou « limitations d'urbanisme »²⁸. Elles sont fondées sur le pouvoir de police des constructions et doivent respecter le principe constitutionnel de la fonction sociale de la propriété. Elles sont identifiables par leur caractère général, gratuit et raisonnable. Elles envisagent par ailleurs la protection du domaine public, la salubrité et fonctionnalité urbaine, la sécurité ainsi que la protection de l'esthétique, du paysage et des monuments. Les servitudes d'urbanisme, deuxième degré de limitation du droit de propriété, sont assujetties aux mêmes procédures que l'expropriation : déclaration d'utilité publique conformément à l'article 40 du Décret-loi n° 3.365 du 21.06.1941 et indemnisation en raison des préjudices supportés par le propriétaire de l'immeuble. On peut citer, parmi les servitudes d'urbanisme, celles instituées pour l'exécution des travaux publics de voiries ou en raison des passages des lignes électriques. Le troisième degré de limitations du droit de propriété est l'expropriation à des fins d'urbanisme. Cet instrument peut être employé, par Les Municipalités, le District Fédéral ainsi que les Etats fédérés, dans les aires urbaines ou d'expansion urbaine, pour effectuer le re-lotissement, la démolition, la reconstruction, respectant le droit de préférence des expropriés pour l'acquisition des nouvelles unités²⁹.

Le troisième groupe des normes en matière d'urbanisme est celui des **normes de contrôle**, qui concernent la réglementation de la conduite des individus par rapport à l'usage des sols³⁰. Sous l'angle du contrôle, on peut citer, par exemple, les normes qui assurent la gestion démocratique de la ville. Le Statut de la Ville a consacré un chapitre à la gestion démocratique de la ville, en prévoyant l'adoption des instruments suivants :

²⁸ José Afonso da Silva les nomme des restrictions d'urbanisme. Hely Lopes Meirelles les a défini comme des limitations d'urbanisme. José Afonso da Silva, op. cit., p.p. 385 et suiv. b

²⁹ Article 44 de la loi fédérale n° 6.766 du 19.12.1979.

³⁰ Cf. IV Partie de cet article - Les autorisations.

- a) des organes collégiaux de politique urbaine dans les trois sphères politico-administratives ;
- b) des débats, des enquêtes publiques ainsi que des consultations publiques ;
- c) des conférences sur des matières d'intérêt urbain ;
- d) l'initiative populaire de projet de loi et des plans, programmes et projets de développement urbain³¹.

De plus, les organes en charge de la gestion des régions métropolitaines et des agglomérations urbaines devront obligatoirement inclure la participation de la population et des associations pour assurer le contrôle direct de leurs activités et l'exercice de la citoyenneté³².

II – L'administration de l'urbanisme

La centralisation du système politique-administratif dans la période de 1964 à 1985 a limité les interventions locales en matière d'urbanisme, en raison de l'existence d'une concentration des pouvoirs et ressources financières au niveau fédéral. La redémocratisation du pays dans les années 80 s'est accompagné d'un processus de participation de la société civile dans la gestion des intérêts diffus et collectifs³³. On analysera tout d'abord l'administration centrale, celle des Etats fédérés et l'administration locale, pour ensuite identifier les organes spécifiques en matière d'urbanisme et leur rôle dans la politique urbaine.

³¹ Article 43 de la loi fédérale n° 10.257 du 10.07.2001.

³² Article 45 de la loi fédérale n° 10.257 du 10.07.2001.

³³ On entend par intérêts collectifs ceux relatifs à un groupe déterminé ou du moins déterminable de personnes, alors que les intérêts diffus concernent un groupe moins déterminé de personnes entre lesquelles il n'existe ni lien juridique ni lien factuel très précis.

1 – L'administration centrale

L'urbanisation croissante dans les années 60 a entraîné le développement d'une politique urbaine et la structuration des organes de l'administration centrale, aux fins de coordonner la mise en oeuvre de cette politique. La loi fédérale n° 4.380 du 21.08.1964 a institué le Service Fédéral du Logement et d'Urbanisme (SERFHAU). Cet établissement public fédéral, a pour mission d'élaborer et de coordonner la politique nationale de la planification locale intégrée. Il faut préciser que la planification locale intégrée était conçue comme la planification des aspects économiques, sociaux, physiques et institutionnels au niveau régional et municipal. La centralisation a ainsi marqué la planification locale pendant près d'une dizaine d'années. Le SERFHAU était également chargé de l'appui technique auprès de la Banque National du Logement (BNH). Celle-ci, créé par la loi fédérale n° 5.762 du 14.11.1971, était destinée à assurer la mise en oeuvre de la politique nationale de la planification. Comme le souligne Odete MEDAUAR, l'absence d'effectivité de la planification et les résultats des activités du SERFHAU ont été peu importants³⁴. En 1975, le SERFHAU a cessé ses activités et, en 1986, le BNH a été intégré à la Caisse Economique Fédérale (CEF).

En 1985, a été créé le premier ministère assurant la coordination de la politique du développement urbain, celle du logement, de l'assainissement et de l'environnement : le Ministère du Développement Urbain et de l'Environnement³⁵. Dans l'histoire de l'administration centrale de l'urbanisme, il y a eu ainsi plusieurs changements de dénomination des ministères, ainsi que des variations dans les ministères de rattachement. En 1987, le Ministère du Développement Urbain et de l'Environnement est devenu

³⁴ Odete MEDAUAR : « Le droit de l'urbanisme au Bresil » in GRIDAUH *Annuaire francais du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, Paris, Dalloz, 2000, p. 545.

³⁵ Décret fédéral n° 91.145 du 15.03.1985.

Ministère du Logement, de l'Urbanisme et de l'Environnement, compétent en matière des politiques du logement, du développement urbain, des transports urbains, de l'assainissement et de l'environnement³⁶. En 1988, il est devenu le Ministère du Logement et du Bien-Être Social, en charge également de l'assistance sociale³⁷. En 1989, les attributions de ce ministère ont été transférées au Ministère de l'Intérieur. Dans les années 90, la politique de l'urbanisme est rattachée à la Présidence de la République. En 1999, le Secrétariat d'Etat pour le Développement Urbain devient l'organe responsable pour la formulation et la coordination des politiques nationales de logement, de l'assainissement et des transports³⁸.

En matière d'organes consultatifs, en 1974, a été créé la Commission nationale des régions métropolitaines et de la politique urbaine (CNPU)³⁹, remplacée en 1979 par le Conseil national de développement urbain (CNDU)⁴⁰. Il a pour fonction de proposer des directives relatives à la politique nationale de développement urbain et d'accompagner la mise en oeuvre de cette politique. Ce Conseil a cessé légalement ses activités dans les années 1990. En 2001, une nouvelle phase a débuté : le Conseil national de développement urbain est institué, en tant qu'organe consultatif et délibératif, intégrant la structure de la Présidence de la République⁴¹. Parmi ses compétences on peut signaler:

³⁶ Décret fédéral n° 95.075 du 22.10.1987.

³⁷ Décret fédéral n° 96.634 du 02.09.1988.

³⁸ Ce Secrétariat a été créé par la mesure provisoire 1.799 du 21.01.1999. Les mesures provisoires peuvent être comparées aux ordonnances françaises car toutes les deux s'inspirent de la procédure des décrets-lois : elles doivent être en principe exceptionnelles et ont force de loi. Néanmoins, l'exécutif brésilien n'a pas à demander au pouvoir législatif une autorisation pour prendre ces mesures exceptionnelles. Selon l'Amendement constitutionnel 32/2001, l'exécutif doit soumettre les mesures provisoires au Congrès national et si dans un délai de soixante jours, prorogeable pour une période identique, elles ne sont pas transformées en loi, elles perdent leur efficacité (article 62 de la Constitution Fédérale de 1988).

³⁹ Décret fédéral n° 74.156 du 06.06.1974.

⁴⁰ Décret fédéral n° 83.355 du 20.04.1979.

⁴¹ Mesure provisoire n° 2.220 du 04.09.2001.

- a) l'élaboration de directives, d'instruments, de normes et de priorités en matière de politique nationale du développement urbain;
- b) l'accompagnement et l'évaluation de la mise en oeuvre de la politique nationale du développement urbain;
- c) la proposition et l'édition de normes générales sur le droit de l'urbanisme ainsi que la proposition de modifications de la législation sur le développement urbain ;
- d) l'émission d'orientations et de recommandations sur l'application du Statut de la Ville ;
- e) la promotion de la coopération entre les gouvernements des trois niveaux politico-administratifs et la société civile dans la formulation et l'exécution de la politique nationale de développement urbain.

Plus récemment, a été créé un Groupe exécutif de développement urbain, rattaché à la Présidence de la République. Il a pour fonction de coordonner et de superviser les actions relatives au développement urbain de compétence du gouvernement fédéral⁴². De plus, deux décrets du 22.03.2002 ont créé d'une part, la Commission interministérielle pour l'élaboration d'un avant-projet de loi sur les directives pour le développement urbain en matière des transports urbains et, d'autre part, le Forum de suivi de l'agenda commun pour l'amélioration de la circulation urbaine pour évaluer les propositions pour une politique nationale en faveur du transport urbain.

Il faut encore souligner l'existence d'un Fond National d'Appui au Développement Urbain (FNDU) créé par la loi fédérale n° 6.256 du 22.10.1975. L'objectif de ce fond est d'apporter un soutien financier à la mise en oeuvre et à l'amélioration de l'infra structure urbaine, notamment en ce qui concerne le système de voirie, des transports, de l'assainissement, de la propreté et de la sécurité publique. Il doit également assurer la mise en oeuvre et l'amélioration des équipements sociaux urbains destinés au développement

⁴² Décret fédéral du 16.11.2000.

des activités communautaires ainsi que d'autres programmes et projets prioritaires de la politique nationale du développement urbain.

2 – L'administration dans les Etats fédérés

L'administration des Etats fédérés en matière d'urbanisme assure un rôle de coordination de la politique urbaine de l'Etat fédéré et d'aide technique dans l'élaboration du plan directeur, tout en respectant l'autonomie politico-administrative des Municipalités. Plusieurs Etats fédérés ont ainsi élaboré des programmes destinés à l'amélioration de la gestion locale et urbaine de leurs Municipalités. Les organismes rattachés aux Etats fédérés, compétents en matière d'urbanisme, peuvent être rattachés à l'un des Secrétariats d'Etat ou faire partie de l'administration décentralisée. On peut également observer l'existence d'un Secrétariat spécialisé en matière d'urbanisme et de développement urbain dans certains Etats fédérés. A titre d'illustration, on peut citer, la Coordination des politiques urbaines, rattachée au Secrétariat de l'Infrastructure du Ceará, chargée de programmer, de coordonner et d'accompagner les activités de planification ainsi que d'assurer l'appui technique aux municipalités dans l'élaboration des plans directeurs. Cette coordination a également la tâche d'assurer la mise en oeuvre des directives, des plans et des projets prévus dans les plans directeurs de développement ainsi que d'exercer des compétences en matière de planification urbaine⁴³.

Dans le domaine de l'administration décentralisée spécialisée en urbanisme, on peut citer la Compagnie d'Urbanisation de la Nouvelle Capitale – NOVACAP –, une entreprise publique dépendant du Secrétariat de Travaux du District Fédéral. Créée par la loi n° 2.874 du 19.09.1956, cette entreprise publique avait été chargée de la planification et de l'exécution des services de localisation, d'urbanisation et de construction de la future

⁴³ On peut citer également la direction du logement et de l'urbanisme qui intègre la structure du Secrétariat d'Infrastructure de l'Etat de Alagoas.

capitale du Brésil : Brasilia⁴⁴. Un autre exemple d'entreprise publique qui coordonne et exécute la politique de l'Etat fédéré du développement urbain, du développement métropolitain et du logement est la Compagnie de Développement Urbain de l'Etat de Bahia (CONDER)⁴⁵.

Enfin, les Etats de Rio de Janeiro et du Paraná ont dans leurs structures administratives un Secrétariat d'Etat du Développement Urbain, chargé de formuler leurs politiques urbaines et de stimuler la constitution de mécanismes d'articulation entre l'Etat fédéré et les Municipalités. L'Etat de Santa Catarina possède une structure particulière, regroupant au sein du Secretariat de l'Etat du Développement Urbain et de l'Environnement, la politique de l'urbanisme et de l'environnement. Celui-ci est chargé de définir les politiques et le contrôle des activités ayant un rapport avec le développement urbain et régional et de l'intégration inter-municipale en vue d'assurer le plein développement des villes, et de garantir le bien-être à tous les citoyens.

2 – L'administration locale

L'administration municipale est responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la politique de développement urbain. Il faut toutefois préciser que toutes les Municipalités brésiliennes ne disposent pas d'une administration spécialisée en matière d'urbanisme. Les capitales des Etats Fédérés, dans leur majorité, possèdent des organes spécialisés. On peut citer, à titre d'illustration :

⁴⁴ Parmi les 26 projets présentés pour la construction de Brasilia, le projet n° 22 de l'urbaniste Lúcio Costa a été choisi. Brasilia a été construit en 1.300 jours. Les premières oeuvres d'art ont été créées par le chef de Département et d'Architecture et d'Urbanisme de la Nouvelle Capitale, Oscar Niemeyer. On peut citer par exemple le Congrès National, la Cathédrale, et le théâtre national.

⁴⁵ Cette entreprise a été créée par la loi n° 8, du 09.07.1974, modifiée par la loi n° 7.435, du 30.12.1998.

- a) le Secrétariat Municipal de la Planification Urbaine la Municipalité de São Paulo ;
- b) le Secrétariat Municipal de l'Urbanisme dans la Municipalité de Rio de Janeiro ;
- c) le Secrétariat Municipal de la Structure Urbaine dans la Municipalité de Belo Horizonte ;
- d) le Secrétariat Municipal d'Urbanisme dans la Municipalité de Curitiba ;
- e) le Secrétariat en charge de l'Urbanisme et des Services Publics dans la Municipalité de Florianópolis⁴⁶.

Le Rapport National Brésilien Istanbul+5 souligne que le déficit dans l'attribution supplémentaire de compétences en matière de gestion locale urbaine, notamment dans les municipalités les plus démunies, n'a pas encore été comblé⁴⁷.

La Constitution Fédérale de 1988 a reconnu l'existence d'une sphère de politique locale. Néanmoins il faudrait mettre en œuvre une nouvelle approche de la gestion métropolitaine. Les expériences de gestion partagée comme les associations inter-municipales et les comités de bassin peuvent être vu comme des nouvelles formes de coopération inter municipale pour la résolution des problèmes urbains.

III – La planification

⁴⁶ Cette liste n'est pas exhaustive. Elle donne simplement un aperçu des Secrétariats Municipaux spécialisés en matière d'urbanisme au Brésil. Cf. IBGE *Perfil dos Municípios Brasileiros*, 2001. Site Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais [En ligne], <http://www1.ibge.gov.br/perfil/index.htm>, page consultée le 11/10/2002.

⁴⁷ Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano *Relatório Nacional Brasileiro Istanbul+5*, Brasília, 2001, p.p. 42-43.

Les Municipalités ont toujours eu la compétence pour élaborer et mettre en oeuvre les plans d'urbanisme. Dans les années 60-70, la planification locale intégrée a été orchestrée au niveau national, sous la coordination du SERFHAU. Toutefois, les tentatives de mise en oeuvre de ces plans directeurs de développement intégré n'ont pas abouti. Plusieurs facteurs ont contribué à cet échec, tels que le manque de ressources financières et humaines dans les municipalités, ainsi que la nécessité d'intégrer des aspects économiques dans les plans. En effet, l'expérience de la planification en matière d'urbanisme n'a pas suscité les effets souhaités.

Selon le Rapport Brésilien Istanbul+5, malgré l'existence de lois municipales en matière d'urbanisme et de plans directeurs dans la majorité des capitales brésiliennes⁴⁸ – à l'exception de l'Etat de Aracajú – , les instruments de planification et de gestion urbaine sont insuffisants et inadéquats en raison des facteurs suivants :

- a) il n'existe pas de rapport entre ces instruments et la dynamique économique, sociale et territoriale de la ville
- b) ces instruments sont dirigés surtout vers les classes de population à revenus moyens et les classes les plus favorisées sur le plan des richesses immobilières, réservant à ceux-ci, les zones les mieux desservies et aptes à l'urbanisation
- c) ils présentent un contenu et une procédure technobureaucratique qui excluent la participation et le contrôle social, dans leur mise en place⁴⁹.

La Constitution Fédérale de 1988 a jeté les bases de la politique de développement urbain, en rendant possible la structuration d'un système de planification urbaine. Il appartient à l'Union d'élaborer et d'exécuter les plans nationaux et régionaux d'aménagement du territoire et de développement économique et social (article 21, IX). La

⁴⁸ Cf. Tableau III – Les instruments de gestion locale urbaine.

⁴⁹ Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano *Relatório Nacional Brasileiro Istanbul+5*, Brasília, 2001, p. 43.

loi doit établir les directives et les bases de la planification d'un développement national équilibré, qui comprend et harmonise les plans nationaux et régionaux de développement (paragraphe 1^{er} de l'article 174). Enfin, le plan directeur, obligatoire pour les villes de plus de 20.000 habitants, constitue l'instrument de base de la politique de développement et d'expansion urbaine. Il doit être approuvé par le Conseil Municipal (paragraphe 1^{er} de l'article 182). Il faut préciser que tous les plans doivent être approuvés par la loi.

1 – Les plans fédéraux d'urbanisme

L'Union dispose de la compétence pour élaborer et exécuter la planification du développement du réseau urbain et du système des villes. A ce titre, elle peut instituer trois types de plans en matière d'urbanisme :

- a) le plan national d'urbanisme ;
- b) les plans macro-régionaux d'urbanisme ;
- c) les plans sectoriels d'urbanisme.

Le **plan national d'urbanisme** doit assurer la mise en œuvre des principes nationaux d'urbanisme et donc les directives générales destinées à la structuration et à l'organisation urbaine du territoire national. Ce plan peut être transcrit dans un document spécifique ou encore intégré dans un plan plus général de développement national. Les **plans macro-régionaux d'urbanisme** englobent l'aire géographique d'une région géo-économique⁵⁰. On ne peut pas encore affirmer l'existence d'une véritable planification macro-régionale, à l'exception de certains plans spécifiques, comme en matière d'assainissement. L'Union reste compétente pour établir quelques **plans sectoriels d'urbanisme**, comme le plan national du système des routes qui envisage la structuration

⁵⁰ L'article 43 de la Constitution Fédérale de 1988 prévoit qu'aux fins administratives, l'Union peut organiser son action dans un même complexe géo-économique et social afin de favoriser le développement de celui-ci et la réduction des inégalités régionales.

d'un système intégré des routes et, les plans nationaux de santé englobant la protection de l'environnement. L'Union peut donc élaborer des plans de protection de l'environnement. Les plans et les programmes nationaux, régionaux et sectoriels prévus dans le texte constitutionnel, doivent être élaborés en conformité avec le plan pluriannuel et sont soumis à l'appréciation du Congrès national⁵¹

2 – Les plans des Etats fédérés en matière d'urbanisme

Il appartient aux Etats fédérés d'établir les directives générales d'aménagement de leur territoire. Ces directives doivent respecter les plans nationaux et ne doivent pas empiéter sur les compétences municipales. A ce titre, le **plan d'aménagement du territoire de l'Etat fédéré** a comme objectif la mise en oeuvre d'une politique de développement du réseau urbain de son territoire.

Ce plan établit ainsi :

- a) la coordination du développement urbain au niveau de l'Etat fédéré,
- b) les critères pour les établissements urbains, notamment pour la création des nouveaux centres de populations et des régions industrielles,
- c) les aires pour la protection de l'environnement concernant plus qu'une municipalité,
- d) la définition des aires pour la localisation des infrastructures concernant plus qu'une municipalité (supra-municipales),
- e) la définition du réseau des routes.

Il faut encore préciser que certaines matières peuvent faire l'objet des plans sectoriels comme par exemple, les plans concernant les aires et locaux d'intérêt touristique, la protection des réservoirs d'eau (« *mananciais* »), et la protection des forêts.

⁵¹ Article 165, § 4° de la Constitution Fédérale de 1988.

3 – Les plans municipaux relatifs à l’urbanisme

Le plan directeur fixe les directives relatives développement urbain de la municipalité. Il s’agit d’un plan général et global, portant sur la totalité du territoire de la Municipalité. Il est partie intégrante du processus de planification municipale. En conséquence, le plan pluriannuel, les directives budgétaires et le budget annuel doivent incorporer les directives élaborées dans le cadre du plan directeur. Le Statut de la Ville prévoit que la loi instituant le plan directeur doit être révisé tous les dix ans et établi un contenu minimum pour les plans directeurs

Selon les directives de la politique urbaine établies dans le Statut de la Ville, les principes d’information et de participation régissent le processus de son élaboration ainsi que le contrôle de sa mise en oeuvre. Ainsi, il est prévu la réalisation des enquêtes publiques et des débats avec la participation de la population et des associations. L’information au public comporte deux volets : d’une part, la publicité des documents et des informations produites et, d’autre part, l’accès à toute personne intéressée en obtenir les documents et informations concernant le plan directeur.

Le plan directeur est obligatoire pour les villes avec plus de 20.000 habitants. Le Statut de la ville a élargi le champ d’application du plan directeur aux villes qui font partie des régions métropolitaines et les agglomérations urbaines ; celles où le pouvoir public a l’intention d’employer les obligations en matière de lotissement et d’occupation du sol et les respectives sanctions ; pour les villes où il y a des zones qui intègrent les aires spéciales intérêt touristique et les villes insérées dans l’aire d’influence des activités, ayant un impact environnemental significatif au niveau régional ou national. Dans le cas des villes de plus de 500.000 habitants, le Statut de la Ville détermine que devra être élaboré un plan de

transport urbain intégré, compatible avec le plan directeur ou pouvant être inséré dans le plan directeur.

Tableau III – Instruments de gestion locale urbaine - 1999											
R	Etats fédérés et DF	Capitales	PD	LP	LD	LZ	LSP	LS	CE	CP	AI
N	Acre	Rio Branco	O	O	O	O	N	N	O	O	N
	Amapá	Macapá	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	Amazonas	Manaus	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	Pará	Belém	O	O	O	O	ND	ND	ND	O	O
	Rondônia	Porto Velho	O	O	O	O	O	O	O	O	N
	Rorâima	Boa Vista	O	N	N	N	N	N	O	O	N
	Tocantins	Palmas	O	O	O	O	N	O	O	O	N
NE	Alagoas	Maceió	O	O	O	O	O	N	O	O	N
	Bahia	Salvador	O	N	O	O	O	N	O	O	N
	Ceará	Fortaleza	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	Maranhão	São Luís	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	Paraíba	João Pessoa	O	O	O	O	O	O	O	O	N
	Pernambuco	Recife	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	Piauí	Teresina	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	Rio Grande do Norte	Natal	O	O	O	O	O	O	O	O	N
	Sergipe	Aracajú	N	O	O	O	N	O	O	N	N
CO	Distrito Federal	Brasília	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	Goiás	Goiânia	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	Mato Grosso	Cuiabá	O	O	O	O	N	O	O	O	O
	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	O	O	O	O	N	O	O	O	O
SE	Espírito Santo	Vitória	O	O	O	O	O	O	O	O	N
	Minas Gerais	Belo Horizonte	O	O	O	O	O	O	O	N	N
	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	O	N	O	O	O	O	O	O	O
	São Paulo	São Paulo	O	O	O	O	N	O	O	O	O
S	Paraná	Curitiba	O	N	O	O	O	O	O	O	O
	Rio Grande do Sul	Porto Alegre	O	O	O	O	O	O	O	O	O

	Santa Catarina	Florianópolis	O	O	O	O	N	N	O	O	N
--	----------------	---------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Notes: ce tableau a été construit avec les données des informations municipales de l'Institut Brésilien de Géographie et Statistique (1999). (O – Oui ; N – Non ; ND – Non disponible)

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 1) PD – Plan Directeur | 6) LS – Loi d'Aire d'Intérêt Social |
| 2) LP – Loi de périmètre urbain | 7) CE – Code d'Edifications |
| 3) LD – Loi de Division des Sols | 8) CP – Code de Posture |
| 4) LZ – Loi de Zonage | 9) AI – Autres Instruments |
| 5) LSP – Loi d'Aire d'Intérêt Spécial | |

IV – Les autorisations

Au Brésil, les autorisations en matière d'urbanisme sont dénommées « *licenças* ». La licence en droit brésilien a ainsi le même sens que l' « *autorizzazione* » en droit italien. En effet, toutes les deux présupposent l'existence d'un droit subjectif de l'intéressé et détiennent des effets déclaratoires⁵². Donc, dès lors que les conditions sont remplies, les licences d'urbanisme sont octroyées, en tant que la reconnaissance d'un droit du requérant.

Il faut préciser que le droit administratif brésilien fait la distinction entre « licence » et « autorisation » : la licence est l'acte administratif, permettant l'exercice d'une activité ; l'administré possède dans ce cas un droit subjectif à l'exercice de l'activité. Dès lors qu'il a rempli les conditions préexistantes, il a le droit de se voir attribuer la licence. En revanche, l'autorisation est l'acte administratif discrétionnaire et précaire, par lequel l'administration rend possible l'exercice d'une certaine activité. Les discussions sont plus aiguës dans le domaine de l'installation des activités polluantes ou potentiellement polluantes. Le mécanisme procédural utilisé pour permettre l'installation et le fonctionnement d'activités potentiellement ou effectivement polluantes est celui du « *licenciamento ambiental* ». Certes, il faut remplir un certain nombre de conditions pour avoir la « licence environnementale », mais il ne s'agit jamais d'un acte définitif et l'administration peut

⁵² Márcia Walquiria Batista dos SANTOS *Licença Urbanística* São Paulo, Malheiros Editores, 2001, p. 18.

intervenir pour contrôler l'activité qui en a fait l'objet. On peut donc constater l'existence d'une licence *suis generis* dans ce cas.

Quelques principes généraux relatifs aux licences peuvent être dégagés : Comme le précise José Afonso da Silva : a) la nécessité, car l'intéressé est obligé de demander aux organes de l'administration municipale une licence pour construire, par exemple ; b) le caractère lié des licences, c'est-à-dire, que dès lors que toutes les conditions ont été remplies, l'administration ne pourra les nier ; c) le transfert des licences qui est transmis avec la succession ; d) l'autonomie, car elles n'ont pas des effets sur les rapports privés du requérant ; e) le caractère définitif, dans les délais institués et selon les dispositifs de la loi⁵³.

Parmi les licences d'urbanisme, on peut citer : les licences pour construire, les licences pour les travaux, les licences pour la reconstruction ainsi que les licences pour démolir. Les licences pour construire imposent des limitations à l'exercice des droits de propriété au regard de la protection du cadre urbain. En effet, elle est constituée un acte de contrôle préalable du pouvoir public intervenant dans la propriété urbaine.

⁵³ José Afonso da Silva *op. cit.*, p.p. 420 et suiv.