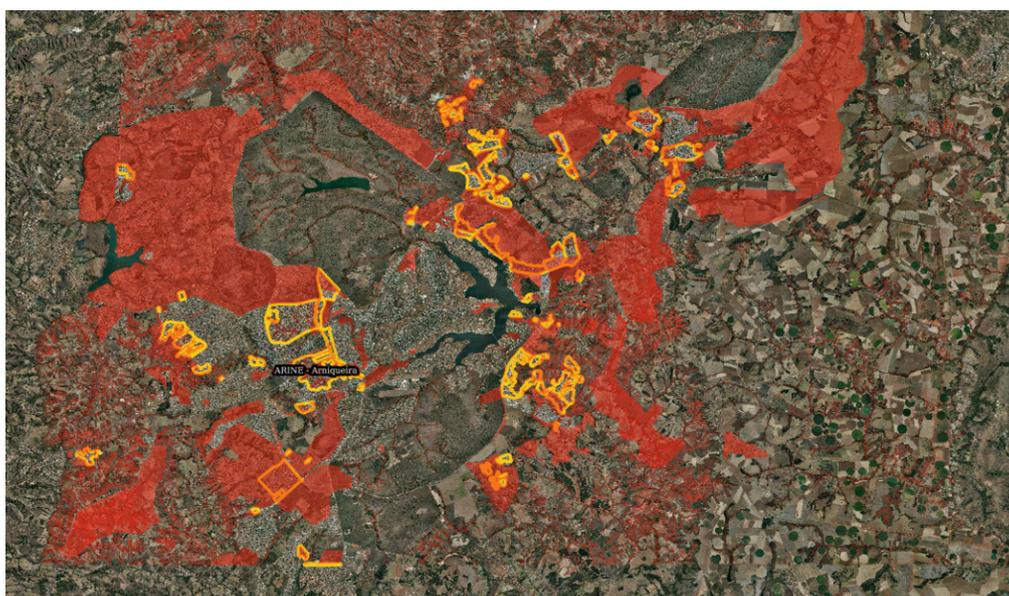


Faculté de Droit et de Sciences économiques
Master 2 Droit de l'Environnement et de l'Urbanisme
Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme

2018/2019

L'étalement urbain à Brasília : un phénomène non planifié



DE OLIVEIRA MOURA Dênio Augusto

Mémoire dirigé par

MAKOWIAK Jessica

Professeur des Universités

Directrice du CRIDEAU - Équipe thématique de l'OMIJ



2018/2019

L'étalement urbain à Brasília : un phénomène non planifié

DE OLIVEIRA MOURA Dênio Augusto

Mémoire dirigé par

MAKOWIAK Jessica

Professeur des Universités

Directrice du CRIDEAU - Équipe thématique de l'OMIJ

Remerciements

Je tiens à remercier ma fleur, Danielle, ma complice de toujours, mon soutien de tous les instants.

Mes enfants, Gabriel et Marina, qui m'inspirent à lutter pour un monde meilleur.

L'équipe du CRIDEAU, et en particulier, ma directrice de recherche, M^{me} Jessica MAKOWIAK, pour sa confiance et ses encouragements.

Les copains du M2-DEAU, pour m'avoir accueilli au cours des deux dernières années et pour avoir partagé avec moi leurs idéaux pour la protection et l'amélioration de l'environnement.

Le Ministère public du District fédéral et des Territoires et mes collègues, qui m'ont donné l'opportunité de me perfectionner et de lutter pour ce que je crois, avec indépendance et persévérance.

Le plateau central du Brésil, devenu la demeure de millions de Brésiliens, qui attend patiemment un peu de gratitude de leur part.

Droits d'auteurs

Cette création est mise à disposition selon le Contrat :
« **Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** »
disponible en ligne : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>



Abréviations

AEE	Agence européenne pour l'environnement
AGEFIS	Agence de surveillance du District fédéral
APA	Zone de protection de l'environnement
CDPENAF	Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CGDD	Commissariat général au développement durable
CLDF	Chambre législative du District fédéral
CODEPLAN	Société de planification du District fédéral
CODHAB	Société de développement du logement du District fédéral
COS	Coefficient d'utilisation du sol
DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DTADD	Directives territoriales d'aménagement et de Développement Durables
EIV	Étude d'impact sur le voisinage
IBGE	Institut brésilien de géographie et statistique
IPEA	Institut de recherche économique appliquée
IPHAN	Institut national du patrimoine historique et artistique
IPTU	Impôt sur la propriété immobilière et foncière urbaine
LODF	Loi organique du District fédéral
LUOS	Loi d'usage et occupation du sol
MPDFT	Ministère public du District fédéral et territoires
NOVACAP	Société d'urbanisation de la nouvelle capitale du Brésil
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODIR	Octroi onéreux du droit de construire au-dessus du coefficient de base d'occupation du sol
OENAF	Observatoire national de la consommation des espaces agricoles et forestiers
ONAS	Observatoire national de l'artificialisation des sols
ONALT	Octroi onéreux du droit de changement d'usage
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PDL	Plan de développement local
PDOT-DF	Plan directeur d'aménagement du territoire du District fédéral

PPCUB	Plan de préservation du complexe urbain de Brasilia
RNU	Règlement National d'urbanisme
SRADDET	Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
STF	Cour suprême fédérale
STJ	Cour supérieure de Justice
TERRACAP	Société immobilière du District fédéral
TCDF	Cour de comptes du District Fédéral
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne
TJDFT	Cour de justice du District fédéral et des territoires
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZEE-DF	Zonage écologique et économique du territoire du District Fédéral
ZEIS	Zones spéciales d'intérêt social

Sommaire

Partie I - L'insuffisance des politiques publiques en matière de lutte contre l'étalement urbain dans le District Fédéral	24
Chapitre 1 - La faiblesse des instruments juridiques de contrôle de l'étalement urbain	25
Section 1 - Un cadre normatif en pleine régression.....	25
Section 2 - D'une planification prospective à une planification curative.....	33
Chapitre 2 - L'absence de volonté politique pour lutter contre l'étalement urbain dans le District Fédéral	41
Section 1 - Un phénomène négligé par les pouvoirs publics du District Fédéral.....	42
Section 2 - Le rôle encore imprécis d'une partie du Pouvoir Judiciaire du District Fédéral dans la lutte contre l'étalement urbain	45
Partie II - La nécessité d'un nouveau regard sur l'étalement urbain dans le District Fédéral .	50
Chapitre 1 - Un phénomène complexe et difficile à maîtriser.....	51
Section 1 - La maîtrise de l'étalement urbain en tant que condition du développement durable du District Fédéral	53
Section 2 - L'intégration indispensable des politiques publiques locales pour contrôler l'étalement urbain.....	58
Chapitre 2 - L'inexistence d'une solution universelle contre l'étalement urbain	62
Section 1 - Les sources internationales mobilisables contre l'étalement urbain	63
Section 2 - L'encadrement juridique de l'étalement urbain dans l'Union Européenne et l'exemple français : une source d'inspiration ?.....	67

Introduction

La responsabilité de l'homme face à son environnement est de plus en plus mise à l'épreuve. D'après François OST, « [...] des situations qui, hier encore, relevaient d'une sphère extérieure à la volonté, et que l'on se contentait de vivre passivement comme produits du hasard, de la nécessité ou des coups du destin, sont aujourd'hui rapportées, au moins indirectement, aux conséquences lointaines de notre arbitre ». Désormais, insiste le juriste et philosophe, « La nature qui nous entourait et nous nourrissait, la nature au sein de laquelle nos cités se contentaient d'aménager des enclaves de civilisation, est [...] à notre merci. Le rapport s'est inversé, qui la met maintenant en notre pouvoir et à notre garde »¹.

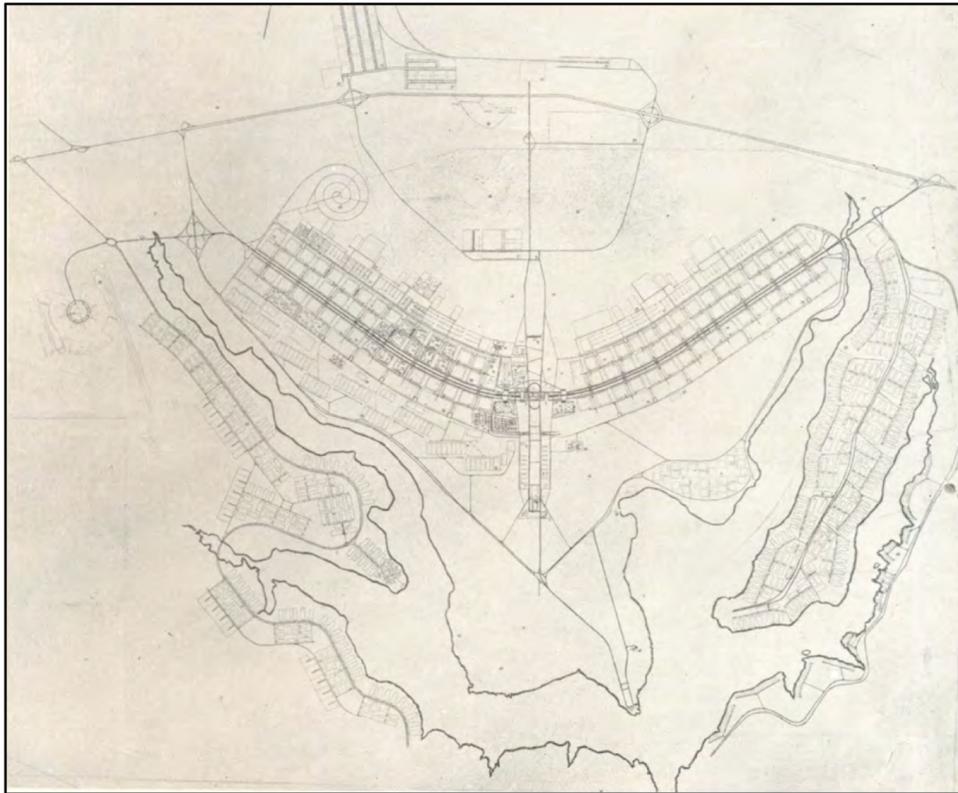


Figure 1 : Plan pilote de Brasília²

Cela semble évident, mais c'est loin d'être le cas. En dépit de certains progrès, une grande partie de la population mondiale reste indifférente à la crise environnementale dans laquelle nous vivons et continue, par ignorance ou par choix, à considérer la nature comme une source inépuisable de ressources, au point de faire la distinction classique entre ressources renouvelables et non renouvelables perdre son sens original. Aujourd'hui, pratiquement rien n'est à l'abri de la cupidité et de la folie humaines, car la capacité de régénération de la planète ne peut plus suivre le rythme effrayant d'une telle dégradation. La situation s'est

¹ François OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 266.

² *Revista Brasília*, n° 40, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, abril 1960, p. 67.

particulièrement aggravée du fait que les dirigeants des puissances mondiales et des pays qui détiennent de grandes réserves de biodiversité nient cette réalité.

Or, il est temps maintenant de laisser derrière nous cette longue période de prise de conscience de notre condition de garants de l'avenir de la planète, pour enfin faire face aux contraintes que cela entraîne, ce qui implique non seulement de modifier les comportements individuels, mais également d'adopter de nouveaux modes de vie collectifs, l'art de vivre ensemble. Et, dans un monde de plus en plus urbain, cela signifie notamment de changer la façon dont nous construisons nos villes.

En effet, depuis la révolution industrielle, le pourcentage de la population mondiale habitant les zones urbaines a connu une forte accélération et, selon le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, il devra atteindre le taux de 68,4 % d'ici 2050, c'est-à-dire, deux sur trois personnes. Au Brésil, cette transition a été encore plus accentuée, passant de 36 % en 1950 à 87 % en 2018, et devrait atteindre selon les prévisions le taux record de 92,4 % en 2050³.

C'est pourquoi le lien entre la ville et la protection de l'environnement n'a jamais été aussi étroit. Il peut varier, par exemple, en fonction des moyens de transport mis à disposition des citoyens, des méthodes et des matériaux utilisés dans les constructions, de la gestion de l'eau et des déchets, de la préservation des zones humides et des trames vertes et bleues, mais également de la conception urbaine elle-même, qui peut, parmi d'autres aspects, entraîner une consommation plus ou moins importante d'espace.

Par ailleurs, si les conséquences de nos choix sont de plus en plus globales, c'est surtout au niveau local que nous pouvons agir pour éviter, ou tout au moins atténuer, les résultats de la dégradation de l'environnement et, par conséquent, de la qualité de vie, engendrée par nos actions passées.

Concernant la consommation d'espace, il est important de préciser que le processus d'urbanisation, autrement dit « la concentration de la population et des activités dans des agglomérations de caractère urbain »⁴, n'est qu'une des causes possibles de l'expansion géographique des espaces urbains. Parfois, une ville peut grandir à un rythme plus important que celui de la croissance démographique et ce phénomène, qu'on appelle « étalement urbain », est lié à la densité, mais aussi au modèle d'occupation du sol⁵, comme nous le verrons ultérieurement.

L'objet de cette étude est précisément la politique d'urbanisme dans la capitale brésilienne, Brasília, par rapport au phénomène de l'étalement urbain.

³ *World Urbanization Prospects - Population Division - United Nations*, <https://population.un.org/wup/Publications/>, (consulté le 15 août 2019).

⁴ Jacques LÉVY et Michel LUSSAULT (eds.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013, p. 1048.

⁵ Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Densidades urbanas nas regiões administrativas do Distrito Federal », *Texto para Discussão*, février 2017, vol. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

En dépit de ses quelques années d'existence, Brasilia est devenue un laboratoire privilégié de l'expérience humaine dans la gestion du territoire urbain⁶ et un espace de confrontation entre la ville idéale et la ville réelle. Sans aucun doute, l'étonnant étalement urbain, qui a dévoré les espaces périurbains de cette ville planifiée au cours des dernières décennies, est le reflet de la situation politique, économique et sociale du Brésil, mais également de l'absence d'une politique urbaine en adéquation avec la réalité locale.

Tout d'abord, il faut préciser que Brasilia est située dans le District fédéral (DF), l'une des 27 unités fédérées de la République Fédérative du Brésil, qui occupe une superficie de 5.789,16 kilomètres carrés – ce qui correspond à 0,06 % de la surface du pays⁷. Brasilia n'est donc qu'une petite partie du territoire du District fédéral, dénommée Plan pilote⁸, qui représentait en 2015 environ 16,5 % de la zone à caractéristiques urbaines effectivement occupée du DF⁹.

L'intérêt ici est d'examiner les principaux instruments juridiques mis en œuvre depuis la conception et la construction de Brasilia afin de lutter contre l'étalement urbain, en cherchant des réponses à la question suivante : les effets néfastes de l'étalement urbain sont-ils suffisamment pris en compte dans la politique de développement urbain du District fédéral ?

Cette réflexion semble fondamentale à la compréhension des actuels instruments juridiques de planification et gestion du District fédéral et, surtout, à l'évaluation de leur aptitude à faire face au phénomène de l'étalement urbain. Bien évidemment, nous ne prétendons pas entrer dans les détails de l'application de chacun de ces instruments juridiques, mais nous essaierons de mettre en évidence les aspects les plus importants pour une bonne compréhension du sujet.

En outre, la Constitution brésilienne de 1988 impose à tous, pouvoirs publics et collectivité (société), le devoir de défendre et préserver l'environnement pour les générations présentes et futures¹⁰, mais assure également à chaque citoyen le droit de demander à la Justice l'annulation des actes qui peuvent s'avérer néfastes pour l'environnement et le patrimoine historique et culturel du Pays¹¹. Ainsi, en assumant le principe que cette responsabilité est partagée, l'objectif de cette étude est avant tout de mettre en évidence la gravité du problème de l'étalement urbain dans la périphérie de Brasilia plutôt que d'indiquer les coupables, bien que cela soit parfois nécessaire dans le but d'identifier les possibles contributions du Droit de

⁶ Brasilmar Ferreira NUNES et Lourdes BANDEIRA, « Brasília: l'urbanité dans une ville nouvelle », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 119, Éditions érès, p. 94-111.

⁷ *DISTRITO FEDERAL - Síntese de Informações Socioeconômicas*, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2014, <http://www.codeplan.df.gov.br/informacoes-socioeconomicas-do-df/>, (consulté le 15 septembre 2019).

⁸ Brasilmar Ferreira NUNES et Lourdes BANDEIRA, « Brasília: l'urbanité dans une ville nouvelle », *op. cit.*, p. 94-111.

⁹ Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Densidades urbanas nas regiões administrativas do Distrito Federal », *Texto para Discussão*, février 2017, vol. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

¹⁰ Constitution brésilienne de 1988, article 225.

¹¹ Constitution brésilienne de 1988, article 5°, LXXIII.

l'urbanisme face à ce phénomène, en tant qu'« ensemble des règles concernant l'affectation de l'espace et son aménagement »¹².

Considérant que ni le droit brésilien ni le droit français ne définissent l'étalement urbain, il sera adopté ici la définition donnée par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) selon laquelle l'étalement urbain (ou *urban sprawl*) désigne « le phénomène d'expansion géographique des aires urbaines par l'implantation en périphérie, au détriment de larges zones principalement agricoles, de types d'habitat peu denses (banlieues pavillonnaires, maisons individuelles). Cette dilatation de l'espace urbain se traduit par une diminution de la densité des zones urbanisées du fait d'une extension géographique plus rapide que la croissance démographique »¹³.

Pourtant, cela ne signifie pas que les causes et conséquences de l'étalement urbain au Brésil sont les mêmes que celles des villes européennes. Comme le notent Pascal BAUD *et al.*, les conséquences de ce phénomène sont encore plus graves dans les pays du Sud, où l'étalement urbain est lié principalement à l'afflux de populations pauvres dans les espaces urbanisés. Ainsi, la croissance se fait généralement de manière anarchique, par la multiplication des maisons basses, développées le long de rubans d'urbanisations (routes, voies ferrées, canaux...), avec privatisation illégale, autoconstruction à l'écart des réseaux et des services, bidonvilisation d'espaces anciennement ruraux et agricoles et occupation d'espaces peu adaptés, donc soumis à des risques¹⁴.

En tout état de cause, l'étalement urbain attire de plus en plus l'attention des experts et gouvernements dans le monde, non seulement en raison de la dégradation environnementale qu'il entraîne, mais aussi par ses conséquences économiques et sociales. Sérgio Ulisses JATOBÁ souligne qu'il existe un consensus croissant parmi les experts pour affirmer que les villes les plus compactes et les plus denses sont plus éco-efficientes, soit en raison du coût inférieur des infrastructures et des services urbains, de la réduction des distances et d'une efficacité accrue pour l'installation de systèmes de transport en commun, soit en vertu de l'économie d'espaces naturels qu'elles rendent possible. Mais il affirme également que les densités plus élevées sont liées aux embouteillages, à la surcharge des infrastructures et à la réduction de la qualité de l'environnement dans les espaces urbanisés¹⁵.

En revanche, l'étalement urbain est communément associé à la fragmentation du territoire, à la ségrégation sociale, à l'artificialisation et imperméabilisation du sol, à la perte de biodiversité, à la réduction des espaces naturels et/ou agricoles, à la dégradation du paysage, à l'exposition aux risques naturels, au-delà des problèmes qu'il entraîne en matière de gestion des villes, en augmentant les coûts et rendant plus complexe la distribution équitative d'équipements urbains, ainsi que la prestation des services publics de santé, éducation,

¹² Jacqueline MORAND-DEVILLER et Sébastien FERRARI, *Droit de l'urbanisme*, 10^e éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 1.

¹³ William HUCK, *Étalement urbain en France et au Québec. Étude comparée des évolutions du Droit de l'urbanisme, perspectives en matière foncière et dans les transports en commun.*, Saarbrücken, Éditions Universitaires Européennes, 2014, p. 3.

¹⁴ Pascal BAUD, Serge BOURGEAT et Catherine BRAS, *Dictionnaire de géographie*, 5^a., Paris, Hatier, 2013, p. 537.

¹⁵ Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Densidades urbanas nas regiões administrativas do Distrito Federal », *Texto para Discussão*, février 2017, vol. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

transport, sécurité, assainissement, approvisionnement en eau et en énergie, entre autres. Autrement dit, l'étalement urbain rend plus difficile la concrétisation du Droit à la Ville, entendu comme « le droit à un accès minimal aux services rendus par les villes, qu'il s'agisse des prestations qu'elles offrent ou des protections qu'elles assurent »¹⁶.

Nonobstant, Jean-Bernard AUBY fait remarquer que l'expansion urbaine a également ses défenseurs, citant comme exemples Peter GORDON et Harry W. RICHARDSON, auteurs de l'article *Are compact cities a desirable planning goal ?* J.-B. AUBY, lui-même, reconnaît qu'« il est nécessaire [...] que l'expansion des villes comporte sa respiration, à la fois pour permettre l'implantation de certains équipements qui peuvent difficilement cohabiter avec les espaces habités, et pour préserver suffisamment d'espaces naturels », mais il affirme quand même que « l'idée de 'ville compacte' [...] est aujourd'hui une thématique forte partout où l'aménagement urbain se place sous la bannière du développement durable »¹⁷.

Dans le cas du District fédéral, comme nous allons le voir, les conséquences désastreuses de l'étalement urbain et, pire, de l'expansion non planifiée, sont assez évidentes et se manifestent partout. Toutefois, avant d'aborder cette question, il faut comprendre le contexte et les motivations de la construction de Brasilia.

Inaugurée le 21 avril 1960, au centre-ouest du territoire brésilien, la ville de Brasilia est la plus pure expression du mouvement moderne qui a influencé l'architecture et l'urbanisme au XX^e siècle, dont le principal représentant a été l'architecte franco-suisse Charles-Edouard Jeanneret, plus connu sous le pseudonyme de « Le Corbusier ». Ce mouvement, fondé sur le modèle progressiste et diffusé spécialement par les Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (C.I.A.M.), prônait la conception d'une ville universelle, établie sur une logique fonctionnelle synthétisée dans la Charte d'Athènes de 1933. Selon ce document, la ville a quatre grandes fonctions : « habiter, travailler, circuler, se cultiver le corps et l'esprit »¹⁸.

Dans ce contexte, Brasilia a été conçue comme une ville rationnelle, encadrée par un grand lac artificiel (le lac *Paranoá*), où les zones consacrées à l'habitation, au travail, au commerce et au loisir sont bien définies ; les espaces institutionnels, les zones résidentielles et les larges avenues dédiées à l'automobile sont entourés par une ceinture verte ; et les bâtiments aux lignes sobres mais osées, avec une forte présence du béton, révèlent une grande préoccupation esthétique et une tentative utopique de maîtrise totale de l'espace urbain ainsi que de rupture avec le passé.

Le modèle progressiste¹⁹ a cependant reçu des critiques sévères des sociologues, historiens, architectes et urbanistes au fil du temps.²⁰ À ce titre, Jean-Bernard AUBY précise

¹⁶ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2^a., Paris, LexisNexis, 2016, p. 321.

¹⁷ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, *op. cit.*, p. 101-102.

¹⁸ Françoise CHOAY, *L'urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*, Paris, Éditions du Seuil, 1965, p. 32-34.

¹⁹ Ce modèle a été également appliqué en France au cours des années 60, où la création des villes nouvelles avait pour but de rééquilibrer la région parisienne, excessivement monocentrique. Cf. Sandrine BERROIR, Nadine CATTAN et SAINT-JULIEN, « La contribution des villes nouvelles au polycentrisme francilien: l'exemple de la polarisation liée à l'emploi. », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 119, Éditions érès, p. 25-36.

²⁰ Pour Françoise CHOAY, « la nouvelle ville devient, en même temps que lieu de la production plus efficace, une sorte de centre d'élevage humain, à l'horizon duquel se profile, menaçante, l'image analytique du père castrateur

que « tout un courant contemporain plaide contre les excès de la ville fonctionnaliste, qui a eu tendance à découper la ville en ignorant ce liant que sont les espaces publics et à favoriser la fonction de circulation en faisant disparaître la rue comme espace public »²¹. C'est également le cas de Françoise CHOAY, aux yeux de qui « [...] Brasília, édifiée selon les règles les plus strictes de l'urbanisme progressiste, est le grandiose manifeste d'une certaine avant-garde, mais en aucune façon la réponse à des problèmes sociaux et économiques précis »²². Sylvia OSTROWETSKY affirme, quant à elle, que Brasília était une ville « où le fonctionnalisme et une ségrégation agressive du point de vue de l'urbanisme n'ont pas empêché une esthétique architecturale exceptionnelle ». Elle souligne aussi qu'une des difficultés majeures et paradoxales rencontrées à Brasília était le surdimensionnement qui voue davantage la ville à l'automobile qu'aux transports en commun²³.

Il n'en demeure pas moins que Brasília comporte, comme d'autres grandes créations humaines, de nombreux défauts, mais aussi de nombreuses vertus. Il y a ceux qui l'aiment et ceux qui la détestent, mais il est vraiment difficile de rester indifférent à l'aspect novateur de la capitale du Brésil, qui la distingue de toutes les autres villes dans le monde. Comme l'a dit Oscar Niemeyer²⁴, « Vous pouvez aimer ou non les palais de Brasília, mais vous ne pouvez pas dire que avez déjà vu quelque chose de semblable auparavant »²⁵. On ne peut pas nier non plus l'influence de la nouvelle capitale pour la création d'un nouvel axe de croissance au Brésil et pour intégrer les régions sud et sud-est, plus développées économiquement, aux autres régions du Pays²⁶. Laissons de côté, donc, les critiques sur la conception et construction de Brasília, car aujourd'hui, elle est déjà une réalité²⁷.

de ses enfants. Le rôle est tenu (en tout cas au niveau des premiers modèles de l'urbanisme progressiste) par l'urbaniste, détenteur de la vérité ». Selon l'auteur, « La ville n'est pas seulement un objet ou un instrument, le moyen d'accomplir certaines fonctions vitales ; elle est également un cadre de relations inter-conscientielles, le lieu d'une activité qui consomme des systèmes de signes autrement complexes [...] ». Françoise CHOAY, *L'urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*, op. cit., p. 41 et 78.

²¹ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, op. cit. p. 25.

²² Françoise CHOAY, *L'urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*, op. cit., p. 75.

²³ Sylvia OSTROWETSKY, « Les villes nouvelles françaises: paris et apories. Esquisse d'une problématique », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 119, Éditions érès, p. 25-36.

²⁴ L'architecte brésilien Oscar Niemeyer a conçu les bâtiments plus importants de Brasília et, à côté de l'urbaniste Lucio Costa, a été l'un des principaux responsables de la construction de la nouvelle capitale du Brésil.

²⁵ Oscar NIEMEYER, « Brasília - Os primeiros tempos », *Revista Nosso Caminho*, mars 2010, vol. 1, n° 6, mars 2010, p. 8-9.

²⁶ Selon Nunes et Bandeira, Brasília « a joué un rôle tampon sur le flux migratoire qui jusqu'alors se dirigeait vers les grands centres industriels du pays comme São Paulo et Rio de Janeiro ». Brasilmar Ferreira NUNES et Lourdes BANDEIRA, « Brasília: l'urbanité dans une ville nouvelle », op. cit., p. 94-111.

²⁷ Dans un discours prononcé devant le Conseil technique de la Confédération nationale du commerce en juillet 1959, Carlos Medeiros Silva, alors procureur général de la République, a déclaré : « Pour nous, juristes, la discussion sur les avantages du changement de la capitale est anachronique. Cela a été délibéré en trois assemblées constituantes, réunies dans une période de 55 ans. Quant à son opportunité, le Congrès national a également fait ce choix dans trois lois ordinaires, votées dans deux législatures différentes. Au moment de la rédaction de ces textes, les opposants à l'idée devaient se manifester. Aujourd'hui, l'objection est tardive et vise le non-respect des lois en vigueur. Il n'y a aucun moyen de censurer un gouvernement qui se conforme à une disposition constitutionnelle et cherche à appliquer fidèlement les lois du Congrès ». *Aspectos constitucionais e legais da mudança da capital*, <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/19567/18297> (consulté le 15 septembre 2019).

Il est courant d'affirmer que Brasília a été érigée en un peu plus de trois ans. En effet, entre la publication du règlement du concours public pour choisir le projet de la nouvelle capitale et l'inauguration officielle de la ville, trois ans et sept mois se sont écoulés. Cependant, cela ne signifie pas que le déplacement de la capitale du Brésil vers l'intérieur du pays a été le fruit d'une décision irréfléchie. Au contraire, la concrétisation de cet objectif est l'aboutissement d'une longue période de réflexion.

Certains auteurs soutiennent que l'idée de l'intériorisation de la capitale brésilienne fut d'abord suggérée par le marquis de Pombal, en 1761²⁸. D'autres croient que le berceau de cette proposition fut le mouvement insurrectionnel dénommé *Inconfidência Mineira*, que la Couronne portugaise fit avorter en 1789, même si l'intention à l'époque était plutôt de créer un État indépendant du Portugal seulement dans une partie du territoire brésilien. Mais il y a aussi ceux qui défendent l'idée que cette proposition remonte à l'époque du déménagement de la Couronne portugaise au Brésil en 1808, en raison de l'occupation du Portugal par Napoléon Bonaparte^{29 30}. Officiellement, cette décision a été adoptée par la Constitution républicaine de 1891³¹, lorsqu'une superficie de 14.400 kilomètres carrés, située sur le plateau central du Brésil, a été réservée à la future capitale du Pays³², la même résolution étant maintenue dans les Constitutions brésiliennes de 1934³³ et 1946³⁴.

²⁸ *DISTRITO FEDERAL - Síntese de Informações Socioeconômicas*, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2014, <http://www.codeplan.df.gov.br/informacoes-socioeconomicas-do-df/>, (consulté le 15 septembre 2019).

²⁹ Henrique LARA, « Brasília, uma cidade centenária », *Texto para Discussão*, 2016, vol. 13, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan).

³⁰ Cette proposition a gagné progressivement des partisans comme José Hipólito da Costa, qui a défendu le transfert de la capitale en 1813 dans le journal *Correio Braziliense*, publié à Londres ; José Bonifácio de Andrada e Silva (cf. Horácio MENDES, *Brasília e seus antecedentes*, Revista Brasília, n° 40, Brasília, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, abril 1960, p. 30–43) et Francisco Adolfo de Varnhagen, le Vicomte de Porto Seguro, qui, dans un document de 1877, aurait indiqué un site près de l'actuelle localisation de Brasília pour l'installation de la future capitale (cf. Henrique LARA, *Brasília, uma cidade centenária*, Texto para Discussão, n° 13, Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016, p. 12).

³¹ Constitution brésilienne de 1891, article 3° : « Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal ».

³² La première pierre symbolique a été posée le 7 septembre 1922, sous l'administration du Président Epitácio Pessoa, à l'occasion du centenaire de l'indépendance du Brésil. Cf. Marcelino Rodrigues MACHADO, « A aspiração mudancista no centenário da independência: a pedra fundamental da futura capital no planalto central », *Revista Brasília*, n° 40, Brasília, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, abril de 1960, p. 94-101.

³³ Constitution brésilienne de 1934, article 4° des Dispositions transitoires : « Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, logo que esta Constituição entrar em vigor, nomeará uma Comissão, que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos, serão presentes à Câmara dos Deputados, que escolherá o local e tomará sem perda de tempo as providências necessárias à mudança. Efetuada esta, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado ».

³⁴ Constitution brésilienne de 1946, article 4° des Actes des dispositions constitutionnelles transitoires : « A Capital da União será transferida para o planalto central do País. § 1° - Promulgado este Ato, o Presidente da República, dentro em sessenta dias, nomeará uma Comissão de técnicos de reconhecido valor para proceder ao estudo da localização da nova Capital. § 2° - O estudo previsto no parágrafo antecedente será encaminhado ao Congresso Nacional, que deliberará a respeito, em lei especial, e estabelecerá o prazo para o início da delimitação da área a ser incorporada ao domínio da União. § 3° - Findos os trabalhos demarcatórios, o Congresso Nacional resolverá sobre a data da mudança da Capital. § 4° - Efetuada a transferência, o atual Distrito Federal passará a constituir o Estado da Guanabara ».

Le nom de la ville, « Brasília », aurait été suggéré dans une brochure apocryphe publiée à Rio de Janeiro en 1822, mais des études révèlent que José Bonifácio de Andrada e Silva, connu sous le nom de « Patron de l'Indépendance », aurait proposé ce nom dans un document présenté à la première Assemblée Constituante de l'Empire du Brésil en 1823³⁵.

Les motivations du changement étaient initialement géopolitiques et stratégiques. L'ancienne capitale, la ville de Rio de Janeiro³⁶, située sur le littoral, était trop vulnérable à d'éventuelles attaques extérieures et posait déjà de graves problèmes d'infrastructure, d'approvisionnement et d'insalubrité, principalement en raison de la croissance démographique, ce qui en a fait la scène de bouleversements sociaux constants³⁷. D'un autre côté, le transfert du pouvoir central à l'intérieur du pays était considéré comme un vecteur de progrès et d'intégration au niveau national, ce qui contribuerait à corriger le déséquilibre démographique, économique et social entre les différentes régions du Brésil. Par ailleurs, les partisans de l'intériorisation de la capitale soutenaient que cette mesure permettrait la construction d'une identité véritablement brésilienne, ce qui mettrait définitivement le pays sur la voie du développement.

Après beaucoup d'hésitation, la réalisation de l'idée a finalement commencé en 1956, sous le gouvernement du Président Juscelino Kubitschek de Oliveira³⁸. Le 19 septembre de cette même année, la Commission de la planification et du transfert de la capitale a lancé un concours public pour choisir le projet de la nouvelle capitale du Brésil. Le projet gagnant a été élaboré par l'urbaniste Lucio Costa, pour qui la ville devrait être conçue « non pas comme un simple organisme capable de remplir de manière satisfaisante les fonctions vitales propres à toute ville moderne, non seulement en tant qu'*urbs*, mais en tant que *civitas*, possédant les attributs inhérents à une capitale »³⁹.

Une fois l'emplacement et les contours du projet de la nouvelle capitale définis, les mesures nécessaires à la construction de la ville ont aussitôt commencé et le lieu, autrefois dominé par la végétation typique de la région (le *Cerrado*), est devenu un gigantesque chantier, qui attirait des personnes du Brésil entier mais aussi de l'étranger, venues à la recherche de nouvelles opportunités de travail et de vie.

Ce fut une période de grande euphorie sociale et de vantardise accentuée⁴⁰, dans laquelle la construction de Brasília et le fort discours progressiste sont devenus la vitrine du pays aux

³⁵ *DISTRITO FEDERAL - Síntese de Informações Socioeconômicas*, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2014, <http://www.codeplan.df.gov.br/informacoes-socioeconomicas-do-df/>, (consulté le 15 septembre 2019).

³⁶ Avant Brasília, le Brésil a eu deux autres capitales. La première était Salvador, qui a été remplacée par la ville de Rio de Janeiro en 1763, toujours à l'époque coloniale.

³⁷ Horácio MENDES, « Brasília e seus antecedentes », *Revista Brasília*, n° 40, Brasília, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, avril de 1960, p. 30-43.

³⁸ Les limites du nouveau District Fédéral ont été définies par la Loi fédérale n° 2.874 du 19 septembre 1956. La même loi a officialisé le nom *Brasília* pour la ville et autorisé le Pouvoir Exécutif à créer la société d'urbanisation de la nouvelle capitale du Brésil (Novacap).

³⁹ *Revista Brasília*, n° 3, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, março de 1957, p. 9.

⁴⁰ Selon les mots du Président Kubitschek lui-même, « La fondation de Brasília est un acte politique dont personne ne peut ignorer la portée. C'est la marche vers l'intérieur dans sa plénitude. C'est la consommation complète de la possession de la terre. Construisons au cœur de notre pays un puissant centre d'irradiation de la vie et du progrès »

yeux du monde⁴¹. À l'évidence, tout ce processus a été marqué dès le début par des critiques, des protestations et des oppositions de divers secteurs de la société brésilienne. Néanmoins, la nouvelle capitale du Brésil, source de joie pour les uns et de mécontentement pour les autres, a été inaugurée à la date prévue⁴², marquant le début d'un nouveau cycle dans l'histoire du pays.

Vingt-sept ans plus tard, le 7 décembre 1987, Brasilia a été classée patrimoine culturel de l'humanité par l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (Unesco). Pour l'inclusion de la capitale brésilienne sur la liste du patrimoine mondial, le premier complexe urbanistique de l'ère moderne à recevoir une telle distinction⁴³, l'Unesco a considéré que « Brasilia est une réalisation artistique unique, une création majeure du génie humain, qui représente, à une échelle urbaine, l'expression vivante des principes et des idéaux avancés par le mouvement moderniste et efficacement intégrés dans les tropiques par la planification urbaine et architecturale de Lucio Costa et Oscar Niemeyer. L'expérience brésilienne est remarquable par la grandeur du projet, projet qui a non seulement mis un terme définitif à une certaine époque historique mais qui a aussi été étroitement lié à une stratégie de développement ambitieuse et à un processus d'auto-affirmation nationale aux yeux du monde »⁴⁴. Toutefois, cela n'a pas été une décision unanime. Les États-Unis, par exemple, se sont opposés à l'inclusion de la ville qui venait d'être érigée sur la liste du patrimoine mondial⁴⁵.

Contrairement à plusieurs autres villes, Brasilia n'a pas seulement des rues, des paysages, des bâtiments ou des monuments protégés. L'aménagement urbain de la capitale brésilienne lui-même est actuellement protégé aux niveaux local, fédéral et international⁴⁶. Mais comment préserver une ville en pleine efflorescence sans l'empêcher d'évoluer pour répondre aux besoins de sa population⁴⁷ ?

Avant l'inauguration même de la ville, l'article 38 de la Loi fédérale n° 3.751 du 13 avril 1960, qui traitait de l'organisation administrative du District fédéral, a déterminé que toute

(traduction libre). *Revista Brasília*, n° 1, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, janeiro de 1957, p. 5.

⁴¹ « L'initiative brésilienne visant à construire une nouvelle capitale à l'intérieur du pays a été présentée par l'écrivain espagnol Salvador de Madariaga comme un exemple à suivre par d'autres pays pour empêcher également la croissance de ses capitales actuelles ». Dans son article, publié dans le journal londonien « Time and Tide », il étudie en détail les causes et les conséquences politiques et sociales néfastes de la création de grands centres urbains en Amérique latine ». *Revista Brasília*, n° 10, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, outubro de 1957, p. 20.

⁴² Pour des raisons politiques et stratégiques, la date du changement de la capitale a été définie par la Loi fédérale n° 3.273 du 1^{er} octobre 1957, qui a été fixée au 21 avril 1960, en hommage à Joaquim José da Silva Xavier, le *Tiradentes*, martyr de l' *Inconfidência Mineira*. Ainsi, le transfert du pouvoir central à Brasilia aurait lieu avant la fin du mandat du Président Kubitschek.

⁴³ http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2339:catid=28&Itemid=23, (consulté le 14 août 2019).

⁴⁴ UNESCO Centre du patrimoine mondial, *Brasilia*, <http://whc.unesco.org/fr/list/445/>, (consulté le 12 août 2019).

⁴⁵ *WH Committee: Report of 11th Session, Paris 1987*, <http://whc.unesco.org/archive/repcom87.htm#445>, (consulté le 15 août 2019).

⁴⁶ La République fédérative du Brésil établit des pouvoirs législatifs aux niveaux fédéral (Union), étatique (États fédérés) et municipal (Municipalités). Le District Fédéral est une unité fédérée *sui generis*, puisqu'elle ne peut pas être divisée en municipalités et cumule les compétences des États et des Municipalités, en vertu de l'article 32 de la Constitution de 1988.

⁴⁷ Samper GNECCO souligne à cet égard que l'essence du projet de Brasilia doit être préservée, mais la ville ne doit pas être gelée car c'est un être vivant, avec un fort potentiel de développement. Germán SAMPER GNECCO, *Brasília ontem e hoje*, in XAVIER, Alberto e KATINSKY, Julio [Orgs.]. Brasília – Ontologia Crítica.

modification du Plan pilote devait recevoir l'autorisation de la loi fédérale. Cet article a été réglementé par le décret n° 10.829 du 14 octobre 1987, dans le but de rendre viable l'inclusion de Brasilia sur la liste du patrimoine mondial et de préserver son plan original, tenant compte du document intitulé « Brasilia revisitée », préparé par Lucio Costa lui-même, à partir des quatre échelles utilisées pour l'élaboration du projet : les échelles monumentale, résidentielle, grégaire et bucolique^{48 49}.

Ensuite, la Constitution brésilienne de 1988 a prévu dans son article 216 que le patrimoine culturel brésilien, devant être protégé par les pouvoirs publics, avec la collaboration de la communauté, comprend les complexes urbains et sites de valeur historique, paysagère, artistique, archéologique, paléontologique, écologique et scientifique. Dans le cas de Brasilia, la matérialisation de ce dispositif a eu lieu le 14 mars 1990, par l'enregistrement de son ensemble architectural, urbain et paysager dans le Livre de l'Histoire *Tombo* n° 532, selon les définitions et critères énoncés dans le décret n° 10.829/1987, mentionné ci-dessus, et dans les Directives n° 314/92 et 166/2016, de l'Institut National du Patrimoine Historique et Artistique (Iphan), autarcie fédérale chargée de la préservation du patrimoine culturel brésilien⁵⁰.

Et comme si cela ne suffisait pas, l'article 3°, XI, de la Loi organique du District fédéral (LODF) du 8 juin 1993, qui équivaut aux constitutions des États fédérés, a fait de la protection de l'ensemble urbain de Brasilia un objectif prioritaire du District fédéral.

Paradoxalement, avec un niveau de protection juridique maximale, la ville de Brasilia, ainsi que l'ensemble du territoire du District fédéral, n'a jamais connu un tel niveau de menace qu'au cours de ces trois dernières décennies.

Avec une population qui ne cesse de croître, le District fédéral est devenu le troisième centre urbain le plus peuplé du Brésil, derrière seulement les villes de São Paulo et Rio de Janeiro, passant de 140.164 habitants en 1960⁵¹, l'année de l'inauguration de Brasilia, à environ trois millions en 2019⁵². Selon une projection de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE), la population du District fédéral devrait approcher 3,8 millions de personnes d'ici 2050⁵³, sans considérer les villes voisines qui se trouvent en dehors du territoire du DF, mais qui fusionnent rapidement en une seule zone métropolitaine. D'après une enquête réalisée en 2010, 96,6 % de cette population vivait en zones urbaines.

Cependant, cette augmentation de la population ne s'est pas accompagnée de politiques publiques capables de répondre à l'énorme demande de nouveaux logements, notamment pour

⁴⁸ José PESSOA, *O tombamento de um centro histórico moderno in* Alberto XAVIER e Julio KATINSKY [Orgs.]. Brasília – Ontologia Crítica.

⁴⁹ L'échelle monumental concerne les centres du pouvoir ; la résidentiel, les espaces destinés aux habitations ; la grégaire, le centre-ville; et la bucolique, les espaces verts boisés libres. Cf. Graciete Guerra da COSTA, « A Cartografia nos planos diretores do Distrito Federal », Paraty, 2011.

⁵⁰ IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/872>, (consulté le 15 août 2019).

⁵¹ Nota Técnica nº 1/2014 - Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília), Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2014.

⁵² IBGE|Brasil em Síntese|Distrito Federal|Panorama, <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>, (consulté le 13 août 2019).

⁵³ IBGE|Brasil em Síntese|Distrito Federal|Panorama, <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>, (consulté le 13 août 2019).

répondre aux besoins des populations à faibles et moyens revenus. Sérgio Ulisses JATOBÁ note que la situation foncière complexe du District fédéral, associée à des problèmes tels que la survalorisation du foncier causée par l'installation de la nouvelle capitale, à l'indéfinition du processus d'expropriation et la rétention spéculative de zones déjà urbanisées du Plan pilote, entre autres facteurs, a aggravé davantage cette situation. S'appuyant sur des études de la Fondation João Pinheiro, cet auteur souligne que le déficit de logements du District fédéral en 2012 était de 120.730 unités, ce qui correspondait à l'époque à 14,1 % du total des logements⁵⁴. Pour 2019, le Plan pluriannuel du District fédéral (PPA 2016-2019) a estimé ce déficit à 145.000 unités⁵⁵.

En conséquence, des espaces publics et privés en dehors du Plan pilote ont commencé à être bâtis et vendus illégalement par des personnes dont le principal intérêt était d'exploiter économiquement la demande de logements endiguée, en donnant naissance à un marché informel de l'immobilier, sans pratiquement aucun contrôle des pouvoirs publics. Étant donné que les envahisseurs agissent de manière opportuniste, tirant parti des échecs de la surveillance ou des failles liées à la situation foncière locale, ces occupations se produisent de manière dispersée et fragmentée dans les zones les plus vulnérables, sans le souci de promouvoir une occupation ordonnée du territoire ou d'éviter la dégradation de l'environnement. En outre, contrairement aux autres centres urbains brésiliens, les occupations illégales dans le District fédéral ne se limitent pas à la population à faible revenu, mais touchent également les membres des classes moyenne et supérieure. Pour cette raison, plusieurs de ces lotissements clandestins ou irréguliers ont été créés sous le modèle de *gated communities*, qui constituent de véritables « villes fortifiées », certaines d'entre elles comptant plus de dix mille habitants, où les remparts deviennent source de ségrégation physique et sociale⁵⁶.

Un diagnostic effectué par le Secrétariat de gestion du territoire et du logement du District fédéral a révélé qu'en 2006, le DF comptait 513 lotissements informels, où vivaient environ 545.000 habitants, ce qui représentait à l'époque 22 % de la population locale. Une autre étude menée par Société de Planification du DF (Codeplan) en 2013 a montré que 24,67 % des logements du District fédéral étaient en situation foncière illégale⁵⁷.

Peu à peu, une culture néfaste d'occupation irrégulière des terres à des fins urbaines s'est consolidée, souvent avec l'omission, la connivence ou même l'encouragement des autorités publiques fédérales et locales. La tolérance par rapport à ces occupations illégales et les promesses de régularisation de ces immeubles sont devenues monnaie d'échange dans la politique locale.

Ainsi, le manque de planification, associé à l'insuffisance du contrôle de l'utilisation et de l'occupation des sols, a conduit le territoire du District fédéral à être envahi par une

⁵⁴ Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal », *Texto para Discussão*, 2016, vol. 18, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

⁵⁵ *Plano Plurianual 2016 – 2019*, <http://www.seplag.df.gov.br/lei-inicial-do-ppa-2016-2019/>, (consulté le 27 août 2019).

⁵⁶ Dênio Augusto DE OLIVEIRA MOURA, « O loteamento fechado sob perspectiva transdisciplinar », *Revista Científica da FESMPDFT*, 2015, vol. 2, FESMPDFT, p. 77-121.

⁵⁷ Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal », *Texto para Discussão*, 2016, vol. 18, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

urbanisation dispersée et incohérente, avec une prédominance de centres urbains de faible densité⁵⁸, composés notamment par des maisons unifamiliales. Sérgio Ulisses JATOBÁ prévient toutefois que la densité urbaine ne suffit pas à elle seule à définir l'existence d'une urbanisation plus dispersée. En effet, la densité moyenne du DF – 47,29 habitants/hectare – ne figure pas parmi les plus basses par rapport aux autres villes du monde. Cependant, son degré élevé d'étalement urbain est révélé lorsque la densité est associée au niveau de fragmentation territoriale, qui concerne le modèle d'occupation de l'espace. Dans le cas du District fédéral, il se caractérise par la séparation physique des centres urbains, également appelée *leapfrog development*, et par la grande variation de densité entre ces régions administratives⁵⁹ – entre 1,08 et 142,27 habitants/hectare – ce qui, selon l'étude menée par Ricardo OJIMA en 2007, lui a valu la position d'agglomération urbaine la plus fragmentée parmi les 37 agglomérations brésiliennes analysées⁶⁰.

Cela a entraîné toutes les conséquences négatives déjà évoquées de l'étalement urbain, aggravées par la situation d'irrégularité foncière et par l'inobservance des règles d'urbanisme et de construction. L'éloignement des centres urbains consolidés rendait plus difficile l'accès au marché du travail et aux services et équipements publics. Les espaces naturels et agricoles ont été transformés en zones urbaines sans étude d'impact, au détriment de la faune et de la flore, du paysage urbain et rural et, par conséquent, de la qualité de vie de la population.

Cette occupation désordonnée du sol a également aggravé le problème de l'approvisionnement en eau dans le District fédéral, à la fois en termes de quantité et de qualité, en conséquence, par exemple, de l'enlèvement du couvert végétal ; de l'imperméabilisation du sol, en particulier dans les zones de recharge de l'aquifère ; de l'occupation des zones humides ; du forage sans discernement de puits profonds ; de la construction de fosses près des points de captage, avec la possibilité de contamination de la nappe phréatique ; du manque de traitement adéquat des eaux usées et des eaux pluviales, et même de l'établissement de connexions clandestines avec le réseau public d'eau et d'égouts existant. En plus de la diminution du niveau des eaux souterraines, cela a entraîné une augmentation du ruissellement de surface et, par conséquent, la sédimentation des masses d'eau. Pour les mêmes raisons, les inondations dans la région sont devenues de plus en plus fréquentes et catastrophiques⁶¹. Au-delà de cela, le District fédéral a récemment affronté la pire crise de l'eau de son histoire, ce qui a obligé ses habitants

⁵⁸ Selon Sérgio Ulisses JATOBÁ, il convient de distinguer la "densité démographique" et la "densité urbaine". Alors que la première désigne la relation entre le nombre d'habitants et la superficie totale d'un territoire donné, la deuxième indique le nombre d'habitants dans une superficie effectivement occupée ou bâtie. Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Densidades urbanas nas regiões administrativas do Distrito Federal », *Texto para Discussão*, février 2017, vol. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

⁵⁹ Actuellement, le District Fédéral est divisé en 33 régions administratives (AR), sans autonomie politique ou administrative, qui ont été regroupées en sept unités de planification territoriale (UPT). Cf. Heloisa AZEVEDO et al., *Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano: uma análise da sua implantação no Distrito Federal*, Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

⁶⁰ Cf. Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Densidades urbanas nas regiões administrativas do Distrito Federal », *Texto para Discussão*, février 2017, vol. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. L'auteur mentionne une étude réalisée par Bertaud & Malpezzi en 2003 qui montre que Brasília, considérant l'ensemble du District Fédéral, était la ville la plus dispersée parmi les 48 villes analysées, avec la particularité de présenter des densités plus faibles au centre, augmentant vers la périphérie.

⁶¹ Marco Aurélio GUIMARÃES et al. *Anais XVI Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, 13 a 18 de abril de 2013, INPE, Histórico do uso do solo do Distrito Federal (DF) nas microbacias*.

à vivre pendant presque un an et demi avec un rationnement échelonné où l'approvisionnement en eau était suspendu jusqu'à deux jours par semaine, y compris dans le Plan pilote.

Ainsi, la ville planifiée constituée par le Plan pilote de Brasília commence à contraster avec l'occupation désordonnée des secteurs qui l'entourent. Selon NUNES et BANDEIRA, l'occupation de la périphérie du Plan pilote répète le modèle urbain des villes brésiliennes, donnant lieu à un « espace dichotomique », puisque « à côté de l'urbanisme aseptisé du Plan pilote et de toute la région centrale, des contingents de population accèdent difficilement à des revenus corrects, à des emplois stables, et principalement à la culture, révélant des inégalités impressionnantes sur notre territoire »⁶².

En contrepartie, cette périphérie commence à exercer de fortes pressions sur le complexe urbain de Brasília. Les grandes distances à parcourir, en raison de la faible densité d'occupation, et la déficience du système de transport en commun ont augmenté la dépendance à l'égard de l'automobile comme mode de déplacement. Depuis longtemps, la politique de mobilité locale a favorisé l'utilisation des moyens de transport individuels, à travers la construction de nouvelles routes et l'expansion de celles existantes, ce qui a souvent été fait au prix d'un sacrifice par rapport au plan original de Brasília. Le résultat ne pouvait pas être différent : le nombre excessif de véhicules dans les rues, le stationnement irrégulier de voitures le long des avenues, des trottoirs et des espaces verts, et la pollution générée par les moteurs à combustion, en plus de mettre en échec l'un des principaux attributs de la ville et laisser la mobilité dans le District fédéral au bord de l'effondrement, est devenue une autre source de dégradation de l'environnement et de la qualité de vie. Dernièrement, la situation chaotique du trafic a exigé la mise en place de politiques publiques visant à encourager l'utilisation de moyens de transports en commun et/ou non motorisés, mais celles-ci n'ont pas encore été suffisantes pour résoudre les problèmes de mobilité urbaine dans le District fédéral.

D'un autre côté, la surévaluation du prix de l'immobilier sur le territoire du District fédéral a incité une partie de la population qui travaille à Brasília à partir s'installer dans les communes environnantes à des fins de logement, les transformant en villes dortoirs. Selon la Codeplan, le « District Fédéral et 12 municipalités de l'État de Goiás qui l'entourent forment une région avec environ quatre millions d'habitants qui interagissent quotidiennement en partageant les systèmes de transport, les services de santé et d'éducation, offre et demande de main-d'œuvre ou de produits et services en général ». En effet, la proximité de ces villes avec le District fédéral et, souvent, l'incapacité des autorités de l'État de Goiás et des municipalités d'origine à répondre aux besoins de leurs résidents obligent cette population à alourdir davantage l'infrastructure urbaine et les services publics de la capitale.

Tous ces facteurs ont contribué à relever le niveau d'alerte pour mobiliser la communauté internationale face à l'état de conservation de l'ensemble urbain de Brasília. Depuis 1993, plusieurs rapports ont été élaborés sur l'état de conservation du bien et la mise en œuvre des demandes présentées par le Centre du patrimoine mondial de l'Unesco. En 2012, le Comité du Patrimoine Mondial a approuvé 38 recommandations de la mission conjointe de suivi réactif mise en œuvre par le Centre du patrimoine mondial et le Conseil International des Monuments

⁶² Brasilmar Ferreira NUNES et Lourdes BANDEIRA, « Brasília: l'urbanité dans une ville nouvelle », *op. cit.*, p. 94-111.

et des Sites (Icomos), dans lesquels sont mentionnés plusieurs types de menaces qui pèsent sur les éléments qui garantissent la valeur universelle exceptionnelle de la ville de Brasília⁶³.

Ainsi, l'avenir du District fédéral doit faire face à deux défis d'importance majeure, qui exigent des solutions apparemment contradictoires, mais qui peuvent et doivent être conciliées : d'une part, assurer la protection du complexe urbain de Brasília, ce qui implique naturellement de préserver son design original et ses paramètres d'usage et d'occupation du sol, tout en garantissant la caractérisation de la zone qui l'entoure dans une limite compatible avec la visibilité et l'ambiance du bien protégé⁶⁴. D'autre part, assurer l'équilibre écologique, économique et social dans tout le territoire du District fédéral et également dans la région métropolitaine de Brasília, ce qui implique nécessairement le contrôle des occupations irrégulières et de l'étalement urbain. Dans ces deux grands axes, qui s'entrecroisent, le rôle du Droit de l'urbanisme s'avère fondamental, bien qu'il ne soit qu'un des instruments permettant de promouvoir le développement durable du District fédéral, pour les générations actuelles et futures. En effet, comme Jean-Bernard AUBY l'affirme, plus les logiques de la Ville se complexifient, plus la législation spécifique de l'urbanisme peine à les maîtriser, rappelant aussi que « le fonctionnement juridique des villes s'appuie sur bien d'autres ingrédients que les mécanismes de l'urbanisme »⁶⁵.

Comme évoqué plus haut dans notre réflexion, notamment les instruments juridiques de lutte contre l'étalement urbain fournis par le Droit de l'urbanisme seront abordés à travers ce mémoire, tout en cherchant à identifier, dans la mesure du possible, leurs points communs avec la question de la protection de la zone urbaine de Brasília. À titre subsidiaire, certains instruments du Droit de l'environnement, du Droit pénal, du Droit fiscal et du Droit rural susceptibles de contribuer à la confrontation du thème seront mentionnés, compte tenu de son caractère transversal.

De cette manière, nous prétendons démontrer que la lutte contre l'étalement urbain est un aspect extrêmement important à prendre en compte dans la conception de la politique de développement urbain du District fédéral, que ce soit en matière de planification des futures occupations, de régularisation des espaces urbains informels ou de restauration ou revitalisation des secteurs réguliers existants. Cela vaut également pour la conformation de la région métropolitaine de Brasília, qui atteint des villes situées en dehors du territoire du District fédéral.

Afin de mener à bien cette réflexion, il convient de démontrer, dans un premier temps, l'insuffisance des politiques publiques du District fédéral en matière de lutte contre l'étalement urbain (Partie I). Cela nous permettra, dans une seconde partie, de poursuivre notre approche

⁶³ UNESCO Centre du patrimoine mondial, *UNESCO Centre du patrimoine mondial - Document - Joint WHC/ICOMOS Reactive Monitoring Mission Report, Brasília, 13 - 17 March 2012*, <https://whc.unesco.org/fr/documents/139481/>, (consulté le 14 août 2019). Selon le site web de l'Unesco « Parmi les principales pressions qui pèsent sur le site du patrimoine figurent le développement immobilier, l'occupation illégale des espaces publics et des espaces verts, la mise en œuvre d'activités incompatibles avec les objectifs d'utilisation des secteurs particuliers, l'empiètement de la propriété privée au bord du lac, l'augmentation du trafic urbain et l'insuffisance des transports publics avec une ségrégation socio-spatiale dans la région métropolitaine ».

⁶⁴ À titre d'exemple, l'Iphan a édité la directive n° 68 du 15 février 2012 établissant des règles visant à protéger la visibilité de l'ensemble urbain de Brasília, incluant la limitation de la hauteur des bâtiments autour de la capitale.

⁶⁵ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, op. cit., p. 3.

en tentant de proposer de possibles antidotes à ce phénomène complexe et dévastateur, à partir d'un nouveau regard sur la question (Partie II).

Partie I - L'insuffisance des politiques publiques en matière de lutte contre l'étalement urbain dans le District Fédéral

Selon Serge MOSCOVICI, « qui dit politique dit choix⁶⁶ » et, en ce sens, la Constitution brésilienne de 1988 a fait le choix implicite de lutter contre l'étalement urbain lorsqu'elle assure à tous, y compris les générations futures, le droit à l'environnement écologiquement équilibré, en exigeant la réalisation de l'étude préalable d'impact environnemental pour l'installation des travaux ou activités potentiellement capables de provoquer une dégradation significative de l'environnement⁶⁷; quand elle affirme que la propriété remplira sa « fonction sociale⁶⁸ » et que la politique de développement urbain a pour objectif d'ordonner le plein développement des fonctions sociales de la ville, ainsi que d'assurer le bien-être de ses habitants⁶⁹; et lorsqu'elle a rendu obligatoire l'élaboration d'un plan directeur pour chaque ville de plus de vingt mille habitants, approuvé par le législateur municipal, comme instrument de base de cette politique.

Mais elle a fait ce choix explicitement aussi lorsqu'elle a rendu possible à la municipalité d'exiger du propriétaire d'un terrain urbain non bâti, sous-utilisé ou non utilisé, qu'il en fasse un usage adéquat, sous peine, successivement, de morcellement ou construction obligatoire, d'imposition sur la propriété immobilière et foncière urbaine (IPTU) progressive dans le temps, voire même d'expropriation avec indemnités versée en titres de la dette publique⁷⁰. En instaurant toute une série de mécanismes d'application, la Constitution entendait inciter au bon usage des biens immobiliers urbains, en vue de garantir l'accomplissement de la fonction sociale de la propriété⁷¹.

Par ailleurs, l'article 183 de la Constitution brésilienne prévoit l'usucapion spéciale d'immeuble urbain. Conformément à ce dispositif, « celui qui exerce sans opposition la possession d'un terrain urbain n'excédant pas deux cent cinquante mètres carrés, en l'utilisant pour son habitation ou celle de sa famille pendant cinq années consécutives, en acquiert la propriété, dès lors qu'il n'est pas propriétaire d'un autre terrain urbain ou rural »⁷². Ce droit, qui ne peut être reconnu qu'une seule fois, peut contribuer à réduire ou aggraver le problème de l'étalement urbain, selon la façon dont il vient d'être admis par le juge⁷³. Nous reviendrons sur cette question dans la Section 2 du Chapitre 2.

⁶⁶ Serge MOSCOVICI, *La société contre nature*, Paris, Éditions du Seuil, 1994, p. 386-387.

⁶⁷ Constitution brésilienne de 1988, article 225.

⁶⁸ Constitution brésilienne de 1988, article 5^o, inciso XXIII.

⁶⁹ Constitution brésilienne de 1988, article 182. « A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes ».

⁷⁰ Constitution brésilienne de 1988, article 182, § 4^o. Selon l'article 156, § 1^o de la CF/88, l'impôt sur la propriété foncière peut être progressif également en raison de la valeur de l'immeuble, de même qu'avoir un taux variable en fonction de la localisation et de l'usage de l'immeuble.

⁷¹ *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*, Brasília, Ipea, 2015.

⁷² La Loi fédérale n^o 13.465 du 11 juillet 2017 a inclus dans le Statut de la Ville l'usucapion spéciale urbaine collective, dans les dénommés « espaces urbains informels ».

⁷³ Différemment de la France, il n'y a pas de juridiction administrative au Brésil. Ainsi, toute mention au juge brésilien ici fera référence à la juridiction judiciaire.

Ainsi, même sans mentionner l'expression « étalement urbain » (en portugais, *espraiamento urbano* ou *dispersão urbana*), la Constitution de 1988 a fourni au législateur et à l'Administration publique des mécanismes pour éviter l'étalement urbain, cherchant à réconcilier le droit de propriété avec l'intérêt collectif d'une occupation rationnelle et équilibrée du territoire. Malgré cela, il est à noter que le District fédéral ne dispose pas de politiques publiques adéquates à cette fin, soit en raison de la faiblesse des instruments juridiques de contrôle de l'étalement urbain (Chapitre 1), soit à cause de l'absence de volonté politique de le faire (Chapitre 2).

Chapitre 1 - La faiblesse des instruments juridiques de contrôle de l'étalement urbain

En dépit des grandes avancées introduites dans le système juridique brésilien par la Constitution fédérale de 1988, en consacrant un chapitre entier à la politique de la ville, le District fédéral n'a pas encore d'instruments juridiques efficaces pour contrôler l'étalement urbain. Au contraire, le cadre normatif régissant l'usage et l'occupation du sol a fait l'objet de régressions successives (Section 1) et la planification prospective qui a permis à Brasilia d'être reconnue mondialement a été remplacée par une planification curative (Section 2).

Section 1 - Un cadre normatif en pleine régression

Selon la Constitution brésilienne, l'Union fédérale peut exercer sa compétence pour instaurer les grandes lignes de la politique en matière de développement urbain, y compris le logement, l'assainissement de base et les transports urbains⁷⁴. Par ailleurs, l'Union fédérale peut faire usage de sa compétence concurrente avec les États fédérés et le District fédéral pour légiférer sur le Droit de l'urbanisme et sur la protection de l'environnement⁷⁵. Dans l'exercice de cette compétence législative concurrente, l'Union n'est responsable que pour établir les règles générales⁷⁶, qui peuvent être complétées par les États fédérés dans ses territoires respectifs⁷⁷.

Toutefois, le rôle principal de la politique urbaine au Brésil a été confié aux municipalités, lesquelles sont compétentes pour légiférer sur les sujets d'intérêt local, ainsi que pour promouvoir l'aménagement du territoire, au travers de la planification et du contrôle de l'usage, de la procédure de lotissement et de l'occupation du sol urbain⁷⁸. Ces dernières sont compétentes, donc, pour élaborer et exécuter la politique de développement urbain locale, conformément aux directives établies par la législation de l'Union et des États fédérés⁷⁹.

⁷⁴ Constitution brésilienne de 1988, article 21, XX.

⁷⁵ Constitution brésilienne de 1988, article 24, I, VI, VII et VIII.

⁷⁶ Constitution brésilienne de 1988, article 24, § 1^o.

⁷⁷ Conformément à l'article 25, paragraphe 3^o de la Constitution fédérale de 1988, les États peuvent aussi créer des régions métropolitaines, des agglomérations urbaines et des microrégions, composées de groupes de municipalités voisines, pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution de fonctions.

⁷⁸ Constitution brésilienne de 1988, article 30, I et VIII.

⁷⁹ Constitution brésilienne de 1988, article 182, *caput*.

En étant le siège de la capitale du Brésil, le District fédéral constitue une unité fédérative *sui generis*, puisqu'il ne peut pas être divisé en municipalités. C'est pourquoi il exerce à la fois les compétences législatives réservées aux États fédérés et aux municipalités, conformément à l'article 32, *caput*, et § 1^o de la Constitution fédérale⁸⁰. Ainsi, toutes les références faites désormais aux compétences des municipalités seront élargies au District fédéral.

Dans la pratique, la construction du cadre normatif de la politique de développement urbain au Brésil et notamment au District fédéral, y compris celui concernant le contrôle de l'étalement urbain, a été marquée par deux périodes très distinctes.

Paragraphe I - Une période prometteuse après la Constitution de 1988

La période suivant la promulgation de la Constitution de 1988⁸¹ a été marquée par des avancées importantes dans la politique de développement urbain au Brésil. Néanmoins, les grandes orientations de cette politique n'ont été définies que douze ans après l'entrée en vigueur du nouveau texte constitutionnel, par la Loi fédérale n° 10.257 du 10 juillet 2001, intitulée Statut de la Ville. Cette loi établit, conformément à son article premier, des règles d'ordre public et d'intérêt social régissant l'utilisation de la propriété urbaine en faveur du bien collectif, de la sécurité et du bien-être des citoyens, ainsi que de l'équilibre environnemental⁸².

En premier lieu, le Statut de la Ville assure la garantie à tous du droit à des villes durables, comprise comme le droit au sol urbain, au logement, à l'assainissement, à l'infrastructure urbaine, au transport et aux services publics, au travail et au loisir, pour les générations présentes et futures. Ensuite, il énumère une série de mesures pour la réalisation de ce droit, telles que : (1) la gestion démocratique grâce à la participation de la population et des associations représentatives des différents segments de la communauté, en ce qui concerne la formulation, l'exécution et le suivi des plans, programmes et projets de développement urbain ; (2) la planification du développement des villes, de la distribution spatiale de la population et des activités économiques, dans le but d'éviter et corriger les distorsions de l'expansion urbaine et ses effets négatifs sur l'environnement ; (3) l'aménagement et le contrôle de l'usage du sol de manière à éviter le morcellement, la construction ou l'usage excessif ou inadéquat du sol par rapport à l'infrastructure urbaine, la rétention spéculative du foncier urbain qui engendre la sous-utilisation ou non-utilisation, la pollution et la dégradation de l'environnement ou l'exposition de la population aux risques de catastrophes ; (4) l'adoption d'un modèle d'expansion urbaine compatible avec les limites environnementales, sociales et économiques ; (5) la juste distribution des avantages et inconvénients du processus d'urbanisation ; (6) l'adéquation des instruments de politique économique, fiscale et financière, ainsi que des dépenses publiques aux objectifs du développement urbain, dans le but de privilégier les investissements visant à assurer le bien-être de tous et la jouissance des biens par les différents

⁸⁰ Comme nous l'avons vu dans l'introduction, le District fédéral est divisé en régions administratives (AR).

⁸¹ Selon Tietzmann, « Les normes concernant l'urbanisme et l'aménagement du territoire ont été adoptées avec retard : en 1967, nous comptons une norme réglementant les lotissements, visant à éviter des fractures dans le tissu urbain ; en 1973, c'est par le biais d'une loi fédérale que l'on créa les premières régions métropolitaines brésiliennes ; en 1979, la loi sur le morcellement du sol urbain est adoptée ; en 2001, seulement, le Statut de la ville, norme d'urbanisme qui se fonde sur la planification de l'occupation des sols, est adoptée ». José Antônio TIETZMANN ET SILVA, *Le droit et les établissements humains: la construction de l'établissement humain durable*, Sarrebruck, Éditions universitaires européennes, 2011.

⁸² Loi fédérale n° 10.257/2001, article 1^o, paragraphe unique.

segments sociaux ; (7) la protection, préservation et restauration de l'environnement naturel et bâti, du patrimoine culturel, historique, artistique, paysager et archéologique⁸³.

On constate donc que le Statut de la Ville, à l'instar de la Constitution fédérale, condamne le gaspillage de l'espace, puisque cela rend plus difficile la réalisation des « fonctions sociales de la ville », ainsi que de la « fonction sociale de la propriété urbaine ». Pour cette raison, il a mis à la disposition des pouvoirs publics municipaux quelques instruments mobilisables contre l'étalement urbain. Tout d'abord, il a étendu l'obligation d'élaborer un plan directeur aux villes qui, bien qu'étant au-dessous du seuil de vingt mille habitants fixé par la Constitution, présentent des caractéristiques particulières comme, par exemple, le fait de faire partie des zones ayant un risque environnemental ou un intérêt touristique⁸⁴.

En outre, le Statut de la Ville prévoit qu'une loi municipale peut établir les conditions qui devront être appliquées pour le morcellement, la construction ou l'utilisation obligatoire du sol urbain non-bâti, sous-utilisé ou non-utilisé, dans les zones définies par le plan directeur, conformément à la disposition constitutionnelle susmentionnée⁸⁵. Le Statut lui-même a défini comme étant sous-utilisé « le bien dont l'utilisation est inférieure au minimum défini dans le plan directeur ou dans la législation qui en découle ». Le texte initialement approuvé incluait également l'hypothèse du bien utilisé en désaccord avec la législation urbaine ou environnementale, mais le Président de la République à l'époque a opposé son veto à ce dispositif⁸⁶. En cas de non-respect de ces mesures, la municipalité peut appliquer une majoration du taux de l'impôt sur la propriété immobilière et foncière urbaine pendant cinq années consécutives, le montant du taux maximum étant plafonné à 15 %. Si, dans un délai de cinq ans, l'obligation de morcellement, construction ou utilisation du sol n'est pas respectée, la municipalité peut soit maintenir l'imposition au taux maximum, soit procéder à l'expropriation du terrain⁸⁷.

Mais ce n'est pas tout. Le Statut de la Ville prévoit aussi le droit de préemption ; l'octroi, à titre onéreux, du droit de changement d'usage (Onalt) ou du droit de construire au-dessus du coefficient de base d'occupation du sol (Odir) ; les opérations urbaines consortiales, les consortiums immobiliers ; le transfert du droit de construire et l'étude d'impact sur le voisinage (EIV). Autant d'instruments qui peuvent être également appliqués dans la lutte contre l'étalement urbain.

Le droit de préemption confère au Pouvoir public municipal la priorité pour l'acquisition de la propriété urbaine objet d'une aliénation à titre onéreux entre personnes privées⁸⁸. Une loi municipale basée sur le plan directeur doit délimiter les zones d'application du droit de

⁸³ Loi fédérale n° 10.257/2001, article 2°.

⁸⁴ Constitution brésilienne de 1988, article 182, § 1°, et Loi fédérale n° 10.257/2001, article 41.

⁸⁵ Loi fédérale n° 10.257/2001, article 5°.

⁸⁶ *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*, Brasília, Ipea, 2015.

⁸⁷ Cette forme d'expropriation est connue sous le nom d'expropriation-sanction. En outre, le système juridique brésilien prévoit d'autres formes d'expropriation pouvant être utilisées à des fins urbaines, telles que l'expropriation pour nécessité ou l'utilité publique et l'expropriation pour un intérêt social. Cf. Paulo Afonso Cavichioli CARMONA, *Curso de Direito Urbanístico*, 1^a ed., Salvador, Juspodium, 2015, p. 261.

⁸⁸ Loi fédérale n° 10.257/2001, article 25.

préemption, qui pourra être exercé, parmi d'autres hypothèses, pour orienter l'expansion urbaine.

D'autre part, les municipalités peuvent octroyer le droit de changement d'usage et le droit de construire au-delà du coefficient de base d'occupation du sol⁸⁹, moyennant le paiement d'une contrepartie financière, selon les conditions établies par la loi municipale et dans les zones et limites définies par le plan directeur⁹⁰. L'objectif de ces instruments est de récupérer la plus-value apportée aux propriétaires fonciers urbains grâce aux investissements publics en infrastructure, dans le respect des principes d'équité et de justice sociale⁹¹.

Les opérations urbaines consortiales, approuvées par les lois municipales spécifiques et appliquées dans les zones définies par le plan directeur, désignent l'ensemble des interventions et mesures coordonnées par le gouvernement municipal, avec la participation des propriétaires, des résidents, des utilisateurs permanents et des investisseurs privés, visant à réaliser des transformations urbaines structurelles, des améliorations sociales et une valorisation environnementale⁹².

Le Statut de la Ville prévoit aussi la possibilité du pouvoir public municipal d'établir des consortiums immobiliers avec les propriétaires de terrains dans le but de viabiliser les projets d'aménagement, de régularisation foncière ou encore de rénovation, conservation ou édification. Dans ce cas, le propriétaire transfère le terrain aux pouvoirs publics et, après la réalisation des travaux, reçoit des unités immobilières en paiement⁹³.

À travers le transfert du droit de construire, établi également par la loi municipale, le propriétaire d'un terrain urbain, privé ou public, peut être autorisé à exercer dans un autre lieu, ou à aliéner, le droit de construction prévu par le plan directeur ou par la loi qui en découle, lorsque ledit bien est jugé nécessaire pour la mise en place d'équipements urbains et collectifs ; pour la préservation, lorsque le bien est considéré comme présentant un intérêt historique, environnemental, paysager, social ou culturel ; ou pour la mise en œuvre des programmes de régularisation foncière, d'aménagement des zones occupées par une population à faible revenu et de logements d'intérêt social⁹⁴.

Finalement, la loi fédérale en question prévoit l'étude préalable d'impact sur le voisinage, qui doit être exigée des entreprises et activités privées ou publiques définies dans la loi municipale comme condition pour l'octroi de permis de construire ou de l'autorisation d'exploitation d'une activité. Cette étude, qui ne se substitue pas à l'élaboration et à l'approbation de l'étude préalable d'impact environnemental, dans les cas requis par la

⁸⁹ Le coefficient d'utilisation est la relation entre la surface constructible et la surface du terrain. Outre le coefficient d'utilisation minimal, le plan directeur peut fixer des limites maximales à atteindre, en tenant compte de la proportionnalité entre l'infrastructure existante et de l'augmentation de densité attendue dans chaque zone. Comme le fait observer CARMONA, ce coefficient ne doit pas être confondu avec le taux d'occupation, ce qui établit la relation entre la superficie occupée par la projection horizontale de la construction et la superficie du lot. Paulo Afonso Cavichioli CARMONA, *Curso de Direito Urbanístico*, 1^a ed., Salvador, Juspodium, 2015, p. 185.

⁹⁰ Loi fédérale n° 10.257/2001, articles 28 à 31.

⁹¹ Heloisa AZEVEDO et al., *Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano: uma análise da sua implantação no Distrito Federal*, Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

⁹² Loi fédérale n° 10.257/2001, article 32.

⁹³ Loi fédérale n° 10.257/2001, article 32.

⁹⁴ Loi fédérale n° 10.257/2001, articles 35.

législation environnementale, devra examiner les effets positifs et négatifs de l'entreprise ou de l'activité sur la qualité de vie de la population vivant dans et autour de la zone, en incluant au moins des questions telles que la densification de la population ; les équipements urbains et communautaires ; l'utilisation et l'occupation du sol ; la valorisation foncière et immobilière ; la génération de trafic et demande de transport en commun ; la ventilation et l'éclairage ; le paysage urbain et le patrimoine naturel et culturel⁹⁵.

Au niveau local, la Loi organique du District fédéral est allée encore plus loin. Elle a établi, par exemple, que la politique de développement urbain du DF comprend un ensemble de mesures favorisant l'amélioration de la qualité de la vie de la population, l'occupation ordonnée du territoire et la répartition adéquate des services et équipements publics, en adoptant comme principes : l'utilisation socialement équitable et écologiquement équilibrée du territoire ; l'accès pour tous à un logement convenable, à l'assainissement, aux transports, à la santé, à la sécurité publique, à l'éducation, à la culture et aux loisirs ; la répartition équitable des avantages et des inconvénients résultant du processus d'urbanisation ; l'entretien, la sécurité et la préservation du patrimoine paysager, historique, urbain, architectural, artistique et culturel, en considérant la condition de Brasilia en tant que capitale fédérale et patrimoine culturel de l'humanité ; la prédominance de l'intérêt collectif sur l'intérêt individuel et de l'intérêt public sur l'intérêt privé ; la planification pour l'expansion des zones urbaines, soit en créant de nouveaux centres, soit en densifiant ceux qui existent déjà ; l'adéquation du droit de construire aux intérêts sociaux et publics, ainsi qu'aux normes urbaines et environnementales prévues par la loi ; la lutte contre toutes les formes de pollution et le contrôle de l'usage et l'occupation du sol urbain.

Le texte de la Loi organique est assez grandiloquent lorsqu'il dit que « le pouvoir public du District fédéral appliquera les dispositions de l'art. 182, § 4 de la Constitution fédérale, afin de prévenir les distorsions et la spéculation du foncier en tant que réserve de valeur », faisant référence au lotissement, l'édification ou l'utilisation compulsives du sol, à l'impôt progressif sur le droit de propriété foncière et à l'expropriation. Il en va de même lorsqu'il déclare qu'« il incombe au gouvernement du District fédéral d'intervenir, directement et dans les limites de ses compétences, dans le régime d'occupation du sol, soit pour établir l'usage économiquement rationnel du foncier, soit pour prévenir ou corriger les utilisations antisociales de la propriété ».

En plus d'autoriser l'application des instruments de la politique urbaine prévus dans le Statut de la Ville, la Loi organique détermine la promotion du zonage écologique et économique du territoire du District fédéral et l'utilisation des biens domaniaux comme instruments pour la réalisation de politiques d'occupation ordonnée du territoire, conditionnant également l'approbation de projets et d'activités susceptibles d'entraîner une dégradation importante de l'environnement, y compris le morcellement des terres, à l'étude préalable d'impact environnemental, qui devra être soumise à enquête publique et à l'appréciation du Conseil de l'environnement du District fédéral, composé de représentants du gouvernement et d'entités non gouvernementales.

En dernier lieu, l'objectif de promouvoir l'occupation rationnelle du territoire est présent dans les textes de la Loi organique relative aux politiques agricoles, de régulation de l'activité économique et du logement, lorsqu'elle reconnaît l'extension territoriale limitée du District

⁹⁵ Loi fédérale n° 10.257/2001, articles 36 à 38.

fédéral, interdit l'expansion urbaine dans les zones non desservies d'un minimum d'infrastructures et d'assainissement et encourage la construction de logements près de l'offre d'emploi, ainsi que la production agricole et la permanence de l'homme dans les espaces ruraux.

Quelques dispositifs du Plan Directeur du District fédéral actuel (PDOT-DF), approuvé par la Loi complémentaire n° 803 du 25 avril 2009, rendent encore plus claire la volonté du législateur local, du moins sur le plan rhétorique, de lutter contre l'étalement urbain. C'est le cas de l'article 37 du PDOT-DF, qui établit, parmi les principes directeurs de l'urbanisation, usage et occupation du sol, la création de zones urbanisées plus compactes ; l'urbanisation structurée le long des principales infrastructures, avec l'augmentation des densités démographiques le long du réseau routier structurel ; l'expansion en continuité des centres urbains consolidés et dans la transition avec les zones rurales, en observant la capacité de soutien socio-économique et environnemental du territoire ; la flexibilisation de l'usage du sol, afin de réduire les déplacements et d'équilibrer la répartition des lieux de travail ; l'intégration des zones résidentielles dispersées et fragmentées sur le territoire ; et l'occupation prioritaire des espaces vides dans les zones urbanisées, afin d'optimiser la capacité des infrastructures installées et de réduire les coûts d'urbanisation, tout en tenant compte des contraintes environnementales du territoire.

Apparemment, les principes et les lignes directrices pour contrôler l'étalement urbain sont déjà présents dans la législation locale. Lutter contre ce phénomène dans le District fédéral est donc plus qu'une faculté, c'est un devoir. Autrement dit, toutes les législations et politiques locales d'aménagement et gestion du territoire devraient être conçues et contrôlées conformément à cette orientation. Cependant, ce n'est pas toujours si évident que cela.

Paragraphe II - Le rencontre entre la ville idéale et la ville réelle

Après la période d'enthousiasme inaugurée par la Constitution de 1988, un nouveau scénario est apparu concernant la gestion du territoire dans le District fédéral. Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation. L'un d'entre eux a été certainement l'attribution d'autonomie politique et administrative au DF par la même Constitution. Dès lors, le District fédéral a acquis ses propres pouvoirs exécutif et législatif, votés directement par la population locale. Depuis cette mesure, le gouvernement fédéral a réduit son intérêt aux problèmes locaux liés à la gestion de la ville, à la manière d'un locataire peu soucieux de la préservation de l'immeuble qu'il occupe, puisqu'il ne lui appartient pas. D'autre part, les instruments de gestion du territoire du District fédéral sont devenus plus sensibles aux intérêts politiques et économiques locaux, de sorte que la ville a commencé à être administrée sans les précautions nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission pour laquelle elle avait été créée, en tant que siège du pouvoir central.

Parmi les instruments prévus par le Statut de la Ville, seuls l'octroi onéreux du droit de construire (Odir)⁹⁶, l'octroi onéreux de changement d'usage (Onalt)⁹⁷ et l'étude d'impact sur le voisinage⁹⁸ ont été appliqués par des lois locales, ce qui rend inapplicables des mécanismes

⁹⁶ Loi n° 1.170 du 14 janvier 1996, modifiée par la Loi n° 1.832 du 14 janvier 1998 et par la Loi complémentaire n° 902 du 23 décembre 2015.

⁹⁷ Loi complémentaire n° 294 du 27 juin 2000, modifiée par la Loi complémentaire n° 902 du 23 décembre 2015.

⁹⁸ Loi n° 5.022 du 4 février 2003, modifiée par la Loi complémentaire n° 951 du 25 mars 2019.

extrêmement importants pour contrôler l'étalement urbain, tels que le morcellement, la construction et l'utilisation obligatoires, l'imposition foncière urbaine progressive dans le temps, l'expropriation-sanction et le droit de préemption. Mais ce n'est pas une exclusivité du District fédéral. L'étude publiée par l'Institut de Recherche Économique Appliquée (Ipea) en 2015⁹⁹ a révélé que, en dépit d'être prévus dans une grande partie des nouveaux plans directeurs, un très petit nombre de municipalités brésiliennes appliquaient le morcellement, la construction ou l'utilisation obligatoires, et encore moins appliquaient l'IPTU progressif dans le temps. Cette étude a également indiqué qu'aucune municipalité n'avait atteint l'étape d'expropriation avec paiement au moyen de titres de la dette publique et que, même si une municipalité avait atteint ladite étape, elle ne pourrait pas procéder à cette expropriation en raison de l'interdiction d'émettre de nouveaux titres de la dette publique établie par le Sénat fédéral.

En ce qui concerne l'Odir et l'Onalt, il convient de noter qu'il s'agit d'instruments dont l'application dépend de l'initiative du propriétaire ou de l'entrepreneur, ce qui ne coïncide pas toujours avec l'intérêt collectif pour le bon usage et l'occupation des terrains urbains. L'article publié par B. SCHVARBERG montre, à partir de l'analyse des permis de construire délivrés, que, dans des zones où le plan directeur avait assuré un fort potentiel de densification, n'ont pas été mis en œuvre des projets de la taille envisagée, c'est-à-dire que « les zones proposées pour une densité supérieure ne correspondaient pas à la dynamique immobilière de la ville »¹⁰⁰. Par ailleurs, l'étude de l'Ipea mentionnée au paragraphe précédent a montré que l'utilisation de l'Odir et l'Onalt dans le District fédéral présentait des problèmes d'instrumentation juridique et d'application par les gestionnaires urbains, ce qui les rendait inefficaces en tant qu'instruments de compensation des investissements réalisés par le gouvernement et comme mécanismes de régulation du développement urbain.

En ce qui concerne l'étude d'impact sur le voisinage, la législation en vigueur dans le District fédéral a exclu son application dans les cas de régularisation des lotissements informels, ne l'imposant que pour les projets et activités pouvant être mis en œuvre dans ces espaces dans les hypothèses prévues par la loi. En outre, une modification introduite par la Loi complémentaire n° 951 du 25 mars 2019 a exclu la réalisation de l'EIV pour des projets urbains dans des zones spéciales d'intérêt social (ZEIS).

Comme si l'inexistence de textes de lois fixant l'application de nombreux instruments prévus dans le Statut de la Ville ne suffisait pas, la législation du District fédéral en matière de protection de l'environnement et de l'ordre urbain s'est progressivement assouplie sous prétexte de promouvoir le développement économique, l'offre de logement et d'emploi, la simplification des procédures et la régularisation des lotissements informels existants.

La Loi organique du District fédéral, par exemple, a été modifiée pour assouplir les exigences environnementales liées à la qualité de l'usage et de l'occupation des sols, en incluant l'étude d'impact simplifiée pour certains types de lotissements à des fins urbaines ou rurales¹⁰¹.

⁹⁹ *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*, Brasília, Ipea, 2015.

¹⁰⁰ Benny SCHVARBERG, « Consistência do planejamento e da gestão urbana na área metropolitana de Brasília. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180088. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180088> », *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 2019, vol. 11.

¹⁰¹ Amendement à la Loi organique du District fédéral n° 71 du 19 décembre 2013.

Plusieurs lois ont été promulguées pour permettre aux activités économiques de fonctionner dans des lotissements irréguliers, soit en atténuant les exigences relatives à la sécurité des bâtiments, à la sécurité sanitaire, au contrôle environnemental et à la prévention des incendies, soit en créant des obstacles à l'exercice du pouvoir de police administrative¹⁰².

Par la suite, la Loi complémentaire n° 854 du 15 octobre 2012 a apporté plusieurs modifications au PDOT-DF 2009 afin d'inclure des dispositions visant clairement à assouplir davantage les règles d'usage et d'occupation des sols, telles que la possibilité d'octroyer le droit de changement d'usage (Onalt) pour transformer des zones rurales en zones urbaines et a prévu le mécanisme de la compensation urbanistique, dans le but de permettre la régularisation des bâtiments étant en désaccord avec les indices et paramètres d'urbanisme établis par la législation, moyennant le versement d'une indemnisation par l'intéressé. Cet instrument a été instauré plus tard par la Loi complémentaire n° 940 du 12 janvier 2018. Les circonstances dans lesquelles le PDOT-DF 2009 a été modifié seront examinées plus en détail dans la section suivante.

Des lois ont également été promulguées pour régulariser les lotissements clandestins mis en place sous la forme de *gated communities*, car une part importante de la population, notamment les classes moyenne et moyenne supérieure, réside désormais dans de tels espaces, comme ce fut le cas de la Loi complémentaire n° 869 du 12 juillet 2013, déclarée par la suite inconstitutionnelle par le Tribunal de justice du District fédéral et des territoires (TJDFT)¹⁰³.

Ce ne sont là que quelques exemples montrant que la législation du District fédéral en matière d'usage et d'occupation du sol a des motivations autres que le respect des principes énoncés dans le Statut de la Ville¹⁰⁴.

Au niveau fédéral, l'évolution du cadre normatif a suivi une trajectoire similaire. Les Lois fédérales n° 11.977 du 7 juillet 2009, 12.651 du 25 mai 2012 (Code forestier) et 13.465 du 11 juillet 2017, ont profondément modifié la législation sur la régularisation foncière en milieu urbain et rural et sur la protection de l'environnement, pour permettre la régularisation des occupations urbaines situées dans des zones de protection de l'environnement ou exposées à des risques naturels, en excluant les paramètres urbains et de construction applicables, y compris ceux relatifs au pourcentage et à la taille des zones destinées à un usage public ou à la taille des lots passibles de régularisation. Ces lois ne prévoient même pas la réalisation d'étude d'impact pour la régularisation de ces espaces, ni même avec la mesure corrective, mais se réfèrent uniquement à la réalisation « d'études techniques » justifiant la viabilité de l'élimination, de la correction ou de la gestion des risques existants ou des améliorations environnementales par rapport à la situation antérieure, y compris par le biais d'une compensation environnementale.

À première vue, on peut imaginer que la dérogation à l'application de paramètres urbains tels que la taille minimale des terrains ou des zones pour des équipements publics pourrait

¹⁰² Plusieurs dispositions de ces lois ont été jugées inconstitutionnelles par la Cour de Justice du District fédéral (TJDFT), sur la base d'actions directes d'inconstitutionnalité intentées par le Ministère public du District fédéral et des Territoires (MPDFT).

¹⁰³ TJDFT, 10 décembre 2013, ADI no 2013.00.2.018107-4, DJE 07/01/2014, p. 94.

¹⁰⁴ À ce propos, voir la Loi n° 4.164 du 26 juin 2008, la Loi n° 992 du 28 décembre 1995 et la Loi n° 4.996 du 19 décembre 2012, qui légifèrent sur la régularisation foncière dans le District fédéral.

favoriser la construction de villes plus compactes, ce qui atténuerait le problème de l'étalement urbain. Cependant, dans le cas du Brésil, de telles règles ne visent qu'à donner une forme juridique à des occupations urbaines déjà consolidées, sans pour autant présenter de solutions efficaces aux problèmes urbains et environnementaux qui en découlent.

Étant donné que ces mécanismes autorisés par la législation fédérale libèrent les municipalités qui ont échoué dans leur politique d'aménagement du territoire, ce qui s'applique également au District fédéral, ils seront certainement intégrés à la législation de ces entités publiques, en donnant une forme juridique aux centres urbains implantés en violation de la loi, au détriment de la protection de l'environnement et de la qualité des espaces urbains. Les dispositions de la Loi fédérale n° 11.977/2009, par exemple, ont déjà été insérées dans PDOT-DF 2009¹⁰⁵ et plusieurs dispositifs de la Loi n° 13.465/2017 sont déjà invoqués dans le processus de régularisation foncière du District fédéral.

À la suite de cette vague régressive qui frappe la législation brésilienne, un projet de loi général sur les autorisations environnementales dont le Congrès national brésilien se saisit en régime d'urgence semble également aller dans le sens d'une réduction du niveau de protection de l'environnement, sous prétexte d'accélérer le processus décisionnel et favoriser le développement économique¹⁰⁶.

Bien évidemment, il ne s'agit pas de nier l'importance de fournir des emplois, des logements et des conditions de vie décentes à tous. Au contraire, l'objectif est de montrer que la réduction du niveau de protection de l'environnement n'est pas le meilleur chemin pour assurer ces droits, car, comme l'affirme Michel PRIEUR, « La régression du droit de l'environnement décidée aujourd'hui est alors une violation des droits des générations futures puisqu'elle aboutit à imposer à ces générations futures un environnement dégradé ». PRIEUR souligne également que « Souvent ces reculs résultent de ce qu'on a appelé la 'déréglementation' qui peut aller jusqu'à la 'délégifération'. Au nom de la simplification du droit, l'exécutif ou le Parlement en profitent insidieusement pour réduire des protections et procéder en réalité à un recul du droit existant et donc un recul de la protection de l'environnement »¹⁰⁷.

Le fait est que les reculs qui ont atteint la législation urbanistique et environnementale au Brésil et dans le District fédéral au cours de la dernière décennie ont également affecté l'activité de planification locale et, par conséquent, le contrôle de l'étalement urbain, comme nous le verrons ci-dessous.

Section 2 - D'une planification prospective à une planification curative

Pour Grégory KALFLÈCHE, les plans « sont la marque d'une des grandes caractéristiques du droit de l'urbanisme : son caractère prospectif ». Selon lui, « L'acte

¹⁰⁵ Loi complémentaire n° 854 du 15 octobre 2012.

¹⁰⁶ *Verdades inconvenientes sobre a proposta de Lei Geral do Licenciamento Ambiental*, <https://jornal.usp.br/artigos/verdades-inconvenientes-sobre-a-proposta-de-lei-geral-do-licenciamento-ambiental/>, (consulté le 24 août 2019).

¹⁰⁷ Michel PRIEUR et Gonzalo SOZZO (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2012.

urbanistique est le plus souvent un acte pour le futur. Au fait de la situation actuelle, notamment depuis les évaluations environnementales, il anticipe aussi la ville telle qu'elle sera »¹⁰⁸. C'est précisément pour cette raison que les plans directeurs sont conçus pour une période relativement longue. Dans le cas du District fédéral, la planification est valable pendant dix ans, sous réserve d'une révision tous les cinq ans. Cependant, alors que le problème de l'occupation irrégulière s'est aggravé, une sorte de mutation a frappé l'activité de planification urbaine locale.

Paragraphe I - La recherche de la ville idéale : l'essor d'une planification urbaine prospective

« Brasília sera une ville à vivre sous le signe de la discipline, de l'ordre et de la logique [...] »¹⁰⁹. Rien ne pourrait mieux décrire la pensée en vigueur à l'époque de l'inauguration de la ville comme ce passage de la Revue Brasília, publiée alors mensuellement par la Société d'urbanisation de la nouvelle capitale du Brésil (Novacap). Par conséquent, la période qui a précédé l'inauguration de Brasília, ainsi que les premières années après cet événement, ont été marquées par une forte activité de planification. Des études détaillées ont été effectuées avant de choisir le site qui abriterait la future capitale. La première démarcation de la zone a été réalisée entre 1892 et 1896 par la commission dirigée par l'astronome d'origine belge Luiz Cruls. Après cela, plusieurs autres études ont été réalisées, à l'instar des travaux de la Commission d'études sur l'emplacement de la nouvelle capitale du Brésil¹¹⁰. Sous le gouvernement de Getúlio Vargas, la Loi fédérale n° 1.803 du 5 janvier 1953 a autorisé le Pouvoir Exécutif à mener des études définitives sur l'emplacement de la nouvelle capitale de la République, en tenant compte d'aspects tels que la topographie, le climat, la salubrité, le sol, l'eau, l'énergie électrique, le paysage, etc.¹¹¹. Selon le texte juridique susmentionné, les études devraient être effectuées sur la base d'une ville de 500 000 habitants.

Outre la construction de la ville et la résolution de problèmes fondamentaux tels que les expropriations, l'approvisionnement en eau, en électricité, etc., un effort supplémentaire était nécessaire pour intégrer la future capitale au reste du pays, car le site choisi était auparavant occupé par de grandes fermes ou n'avait pratiquement aucune infrastructure. En plus de la construction d'un aéroport improvisé, la construction d'importantes autoroutes, telles que la route Belém-Brasília, qui relie la capitale au nord du Brésil, et le tronçon reliant Brasília au sud-est du pays, a commencé pendant cette période, de même que l'intégration de la ville dans le réseau ferroviaire alors existant.

¹⁰⁸ Grégory KALFLÈCHE, *Droit de l'urbanisme*, 2e éd., Paris, PUF, 2018.

¹⁰⁹ *Revista Brasília*, n° 10, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, janeiro de 1957, p. 6.

¹¹⁰ En effet, de nombreuses études avaient déjà été réalisées lorsque le Président Juscelino Kubitschek a décidé de construire Brasília, se conformant enfin à ce qui était prévu dans la Constitution. Une bonne partie de ces études ont été réalisées par la Commission de localisation de la nouvelle capitale du Brésil, présidée par le maréchal José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque. *Revista Brasília*, n° 40, Brasília, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, abril 1960, p. 41.

¹¹¹ Selon le pionnier et ex-directeur de la Compagnie Novacap, Ernesto Silva, la localisation de Brasília a été choisie scientifiquement : « le climat est doux ; la salubrité, excellente ; l'eau, abondante ; la terre, fertile et les paysages, à couper le souffle ». *Revista Brasília*, n° 10, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, outubro 1957, p. 10.

La publication du concours public pour choisir le projet de la nouvelle capitale du Brésil montre le souci de promouvoir une occupation équilibrée et ordonnée du territoire, en spécifiant aux concurrents, dans les modalités dudit concours, de soumettre un schéma du programme de développement de la ville, indiquant la progression par étapes et la durée probable de chacune d'elles ; les éléments techniques pour l'élaboration d'une loi réglementant l'utilisation du sol et des ressources naturelles de la région ; la répartition appropriée de la population dans les agglomérations urbaines et les zones de production agricole, afin de créer les conditions propices à la coexistence sociale¹¹².

Dans un communiqué de presse, le jury du concours a expliqué qu'« une capitale fédérale, destinée à exprimer la grandeur d'une volonté nationale, devra être différente de toute ville de 500 000 habitants. La capitale, ville fonctionnelle, devra également avoir sa propre expression architecturale. Sa principale caractéristique est la fonction gouvernementale. Toutes les autres fonctions sont regroupées autour d'elle et pour elle tout converge »¹¹³.

À cette fin, la Commission de la planification et du transfert de la capitale a mis à la disposition des concurrents des éléments tels que des cartes de drainage et de topographie, des études de sol, sous-sol, macroclimat, microclimat, eaux de surface et souterraines, ainsi que des emplacements pour les installations des centrales hydroélectriques, l'élevage de bétail, les activités de loisirs, la construction d'aéroports, etc.¹¹⁴. La carte topographique du site physique avec la disposition du futur lac artificiel a également été mise à disposition¹¹⁵.

Même avant l'inauguration de Brasilia, ses créateurs ont manifesté une préoccupation constante pour éviter les problèmes de l'ancienne capitale et pour préserver les caractéristiques du projet initial. Après tout, Brasilia avait été conçue et construite pour être la capitale du nouveau Brésil et ses caractéristiques et fonctionnalités devaient être préservées. À ce propos, l'urbaniste britannique William Holford, membre du Jury qui a choisi le projet de Brasilia, a déclaré ce qui suit : « Je ne crois pas qu'une capitale puisse grandir indéfiniment. Si le centre, le système de circulation, ainsi que les parcs et bâtiments publics étaient adaptés à une future population fortuite de cinq cent à six cent mille habitants, ils seraient insuffisants pour un million ou un million et demi. Par conséquent, il doit exister une certaine limitation de la croissance de la capitale dès que celle-ci atteint sa taille idéale. Et les futurs centres, en particulier de l'industrie et de l'agriculture, devraient être étudiés afin de jouer le rôle de satellites et d'aider les villes de la région. [...] Pour cette raison, la région devrait être contrôlée efficacement et ne devrait pas pouvoir se développer très librement dans toutes les directions »¹¹⁶.

¹¹² *Revista Brasília*, n° 40, Brasília, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, abril de 1960, p. 19.

¹¹³ Le jury était présidé par Israel Pinheiro, Président de la Novacap, et composé de William Holford, professeur d'urbanisme à l'Université de Londres ; André Sive, professeur d'urbanisme à Paris ; Stamo Papadaki, architecte et professeur aux États-Unis ; Paulo Antunes Ribeiro, représentant de l'Institut des architectes du Brésil ; Hildebrando Horta Barbosa, représentant du club d'ingénierie et Oscar Nicmeyer, responsable du département d'architecture et d'urbanisme de la Novacap. *Revista Brasília*, n° 3, Brasília, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, março de 1957, p. 6.

¹¹⁴ *Revista Brasília*, n° 3, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, mars 1957, p. 20.

¹¹⁵ Graciete Guerra da COSTA, « A Cartografia nos planos diretores do Distrito Federal », Paraty, 2011.

¹¹⁶ *Revista Brasília*, n° 15, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, mars 1958, p. 10.

L'auteur lauréat du projet, Lucio Costa, partageait cette préoccupation. Pour lui, il fallait « empêcher l'émergence des favelas dans les zones urbaines et rurales », et il appartenait à la société d'urbanisation de « promouvoir, dans le cadre du projet proposé, un hébergement décent et économique pour toute la population »¹¹⁷. Dans le même ordre d'idées, le projet « Rino Levi », classé au troisième rang dans le concours, avait déjà alerté sur la nécessité de lois adéquates pour limiter la croissance de la ville¹¹⁸.

Nonobstant, dans un article publié dans la revue *Brasilia* en janvier 1958, intitulé « Brasilia contre le temps », Apolônio Sales avait fait les prédictions suivantes : « Je peux évaluer les difficultés qui résulteront de l'accomplissement obstiné de la délimitation de la grande capitale. Les luttes que devront mener les dirigeants de Novacap pour ne pas perdre un millimètre de ce qui avait été projeté. Lorsque l'entreprise privée voudra occuper les clairières de grandes distances qui ne sont pas bâties, les résistances à opposer seront énormes et titanesques. Je n'exclue pas non plus l'hypothèse selon laquelle les agressions iraient même d'organes et d'institutions publics ou semi-publics. L'impatience de ne pas s'attendre à un développement peut donner lieu à des pressions d'opinion difficiles à contrôler »¹¹⁹.

En effet, les tentatives de modification du projet de Lucio Costa ont toujours été présentes dans l'histoire de la nouvelle capitale brésilienne. En 1974, l'urbaniste avait déjà dénoncé l'action des « entrepreneurs immobiliers intéressés à agrandir la ville avec la ressource habituelle à l'augmentation des gabarits » et des « architectes et urbanistes qui [...] voudraient que la ville ne soit pas ce qu'elle est, mais une autre chose ».

La situation a été encore pire en dehors de la zone protégée. Alors que Brasilia était érigée, une ville provisoire connue sous le nom de *Núcleo Bandeirante* a été constituée pour accueillir une partie des travailleurs et des activités essentielles telles que le commerce, les banques et les hôtels. Cependant, afin de contenir le processus d'occupation irrégulière du sol autour de cet endroit, la première « ville satellite » de la nouvelle capitale, Taguatinga, a été créée. Cette même procédure a été adoptée pour transférer d'autres groupes de population, ce qui a abouti à l'existence de huit centres urbains dans le District fédéral, au-delà du Plan pilote, l'année de l'inauguration de Brasilia¹²⁰. Comme le fait remarquer Graciete Guerra da COSTA, on pensait que le Plan pilote et la création de villes satellites seraient suffisants pour organiser la structure d'occupation du District fédéral. C'est pourquoi les actions de planification qui ont suivi ont favorisé la mise en œuvre d'un modèle d'occupation polynucléé et raréfié¹²¹. Cette stratégie a été retenue pendant longtemps et à chaque éradication d'occupations irrégulières, une nouvelle « ville » était créée sans une planification appropriée de l'ensemble du territoire. Toutefois, l'occupation du territoire sous une forme polynucléée, qui visait initialement à protéger le Plan

¹¹⁷ *Revista Brasília*, n° 3, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, março de 1957, p. 12.

¹¹⁸ *Revista Brasília*, n° 4, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, abril de 1957, p. 11.

¹¹⁹ *Revista Brasília*, n° 13, Rio de Janeiro, Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, janeiro de 1958, p. 1.

¹²⁰ Henrique LARA, *Brasília, uma cidade centenária*, Texto para Discussão, n° 13, Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016, p. 19-20.

¹²¹ Graciete Guerra da COSTA, « A Cartografia nos planos diretores do Distrito Federal », Paraty, 2011.

pilote, est finalement devenue une source d'étalement urbain et de pression sur la zone protégée en raison de la conurbation entre ces centres urbains.

À l'époque de l'inauguration de Brasília, l'organisation administrative du District fédéral était régie par la Loi fédérale n° 3.751 du 13 avril 1960, déjà mentionnée, et le Pouvoir Exécutif était exercé par un maire, nommé par le Président de la République et approuvé par le Sénat. Dans l'exercice des pouvoirs prévus par cette loi, le maire de l'époque, José Sette Câmara, a publié le décret n° 163 du 26 février 1962 régissant l'utilisation des zones rurales du District Fédéral et, quatre ans plus tard, la Loi fédérale n° 5.027 du 14 juin 1966 a été mise en place, établissant le code sanitaire du District fédéral et limitant l'installation de logements dans les zones situées en amont du lac *Paranoá* et à proximité des cours d'eau de son bassin.

Ultérieurement, le décret n° 4.049 du 10 janvier 1978 a approuvé le plan structurel de l'organisation territoriale du District fédéral (PEOT), dont l'objectif principal était de « proposer une occupation équilibrée du DF, déterminant des alternatives pour les zones d'expansion urbaine, afin de supprimer progressivement la structure polynucléée et de construire un tissu urbain minimisant les coûts du transport, de la mobilité et de l'infrastructure »¹²². Comme on peut le constater, on se préoccupait déjà à cette époque de trouver des mesures visant à contrôler l'étalement urbain dans le District fédéral.

Parallèlement à la création de « villes satellites », une autre technique largement utilisée pour tenter de contenir l'augmentation des occupations irrégulières a été la création d'unités de conservation, telles que le parc national de Brasília¹²³, les zones de protection de l'environnement (APA) du bassin du fleuve *Descoberto*, du bassin du fleuve *São Bartolomeu*¹²⁴ et de *Cafuringa*¹²⁵, la Forêt National de Brasília¹²⁶, etc. En 2002, un décret fédéral a créé l'APA du *Planalto Central*, avec 503.423,36 hectares, qui couvre une partie de l'État de *Goiás* et 74,07% du territoire du District fédéral, dans le but de réglementer l'utilisation des ressources en eau et la subdivision du sol, de garantir l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et de protéger le patrimoine environnemental et culturel de la région¹²⁷. Toutefois, ces mesures ne suffisaient pas pour contenir l'avancée du lotissement irrégulier de terrains à des fins urbaines.

Certes, le point commun à tous les plans d'aménagement du territoire qui ont suivi le PEOT a été l'introduction progressive de règles visant à régulariser les occupations informelles qui se multipliaient. Peu à peu, avec l'aggravation des problèmes urbains, la planification prospective qui a caractérisé la période de conception et de construction de Brasília a donné lieu à une planification réactive, davantage vouée à pallier les distorsions causées par l'étalement urbain, plutôt que de créer des conditions favorables pour le développement durable de la région.

¹²² Graciete Guerra da COSTA, « A Cartografia nos planos diretores do Distrito Federal », Paraty, 2011.

¹²³ Créé par le décret n° 241 du 29 novembre 1961. *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Parque Nacional de Brasília*, <http://www.icmbio.gov.br/portal/visitacao1/unidades-abertas-a-visitacao/213-parque-nacional-de-brasilia.html>, (consulté le 16 septembre 2019).

¹²⁴ Créé par le décret n° 88.940 du 7 novembre 1983.

¹²⁵ Créé par le décret n° 11.123 du 10 juin 1988.

¹²⁶ Créé par le décret du 10 juin 1999.

¹²⁷ Créé par le décret du 10 janvier 2002.

Paragraphe II - Une planification avec des yeux sur le passé

Le premier plan directeur d'aménagement du territoire du District fédéral (PDOT), selon les règles fixées par la Constitution de 1988, a été établi par la Loi n° 353 du 18 novembre 1992, dans le but de « réaliser le plein développement des fonctions sociales de la ville et des biens urbains et ruraux ainsi que l'utilisation socialement juste et équilibrée du point de vue écologique du territoire, de manière à assurer le bien-être de ses habitants ». Ce plan mentionnait déjà la nécessité de régulariser ou d'éradiquer les constructions irrégulières situées dans des zones urbaines, rurales et d'intérêt environnemental existant à la date de sa publication et prévoyait le renvoi des projets de loi à la Chambre Législative du DF (CLDF) visant la conversion des zones occupées par des lotissements passibles de régularisation en zones urbaines, lesquelles devraient être destinées aux logements individuels, au commerce et aux services locaux, c'est-à-dire des zones à faible densité.

En 1993, la Loi organique du District fédéral a défini la procédure d'élaboration du plan directeur d'aménagement du territoire, établissant qu'il devrait être approuvé par une loi complémentaire, dont le quorum est supérieur au requis pour les lois ordinaires, et que la participation du public aux phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation devra être assurée. Au-delà du PDOT, des plans directeurs locaux devront être élaborés pour réglementer l'usage et l'occupation du sol dans chaque centre urbain – ce qui au début correspondait à chaque ville-satellite – dans le but d'ordonner le développement urbain, au travers de la densification des zones urbanisées ou création de nouvelles zones urbaines.

Ainsi, déjà sous l'égide de la Loi organique, un nouveau PDOT a été approuvé par la Loi complémentaire n° 17 du 28 janvier 1997. Ce plan reprend la même tendance d'augmentation des zones passibles de régularisation. Sont considérés comme tels tous les lotissements urbains effectivement implantés ou au moins cadastrés par l'Administration jusqu'au 28 janvier 1997, date de publication de ce nouveau plan, à condition qu'ils soient conformes à la législation environnementale, urbanistique et foncière en vigueur. Par ailleurs, la régularisation est devenue le programme prioritaire du District fédéral, visant à légaliser des logements, augmenter la perception d'impôts et intégrer les lotissements régularisés au tissu urbain du DF. Malgré tout, il convient de noter que plusieurs des zones définies comme étant de surveillance prioritaire par le PDOT 1997 ont fait l'objet de constructions illégales dans les années qui ont suivi.

En 2007, un amendement à la Loi organique¹²⁸ a établi, en tant qu'instruments auxiliaires au PDOT, la Loi d'usage et occupation du sol (LUOS) et le plan de préservation du complexe urbain de Brasilia (PPCUB), en plus de remplacer les anciens plans directeurs locaux par des plans de développement locaux (PDL), en leur attribuant un nouveau contenu¹²⁹. Selon la nouvelle rédaction, le PDOT devra couvrir l'ensemble du territoire du DF et établira le macrozonage, avec des critères et orientations générales pour l'usage et l'occupation du sol ; les stratégies d'intervention sur le territoire ; les programmes et projets prioritaires, ainsi que l'utilisation d'instruments d'aménagement du territoire et de développement urbain. De plus,

¹²⁸ Amendement à la Loi organique du DF n° 49 du 17 octobre 2007.

¹²⁹ Heloisa AZEVEDO et al., *Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano: uma análise da sua implantação no Distrito Federal*, Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

tous ces instruments (PDOT, LUOS, PPCUB et PDL) devront dès lors être approuvés par des lois complémentaires et la participation de la population aux phases d'élaboration, d'approbation, de mise en œuvre, d'évaluation et de révision devra être garantie.

En outre, cet amendement a prévu que le PDOT devra contenir au moins : les densités démographiques de la macrozone urbaine ; la délimitation de zones spéciales d'intérêt social ; la délimitation des zones urbaines où le lotissement, l'édification ou l'utilisation obligatoires peuvent être appliqués ; la délimitation des unités de planification territoriale ; les limites maximales à atteindre par les coefficients d'utilisation de la macrozone urbaine ; la définition des zones dans lesquelles les instruments de politique urbaine prévus dans le Statut de la Ville peuvent être appliqués ; la caractérisation de la zone qui entoure le milieu urbain de Brasília dans des limites compatibles avec la visibilité et l'ambiance du bien protégé ; et le système de gestion, de contrôle, de suivi et d'évaluation du plan.

Le PDOT 1997 a été révisé en 2009 par la Loi complémentaire n° 803 du 25 avril 2009, sous les règles établies par l'amendement à la Loi organique susmentionnée. Cette fois, une stratégie de régularisation foncière par secteurs habitationnels a été mise en place dans le but de fournir un minimum de cohérence au tissu urbain en ce qui concerne l'adressage, le réseau routier et la distribution d'équipements urbains, d'équipements collectifs et d'espaces libres d'usage public¹³⁰. À cette fin, tous les lotissements informels existant dans les secteurs habitationnels définis par le PDOT, ainsi que quelques centres urbains isolés, pourraient, en principe, être régularisés. Certaines occupations situées dans des zones de protection des points de captage d'eau ont même été incluses.

Toutefois, le PDOT de 2009 a été révisé à la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité de plusieurs de ses articles par la Cour de Justice du District fédéral et des Territoires (TJDFT), fondée sur une action directe d'inconstitutionnalité intentée par le Ministère public du District fédéral et des territoires (MPDFT). Parmi les irrégularités constatées dans l'action, il y avait par exemple « le non-respect de la nécessité d'une occupation ordonnée du territoire du District fédéral, dans le respect de l'environnement et du patrimoine urbain » et l'« infraction flagrante aux principes d'égalité, d'impersonnalité, de moralité, de raisonnable, de motivation et d'intérêt public »¹³¹. En outre, la nouvelle Loi complémentaire éditée pour combler les lacunes laissées dans le texte du plan directeur – Loi complémentaire n° 854 du 15 octobre 2012 – a saisi l'occasion pour procéder à une véritable révision prématurée du PDOT 2009 – en partie, au-delà des hypothèses admises par la Loi organique – ainsi que pour insérer de nouvelles zones de régularisation¹³².

Enfin, la Loi complémentaire n° 951 du 25 mars 2019 a une fois de plus inclus de nouvelles zones de régularisation dans le PDOT, ainsi que modifié les limites de certains

¹³⁰ Conformément aux articles 4 et 5 de la Loi fédérale n° 6.766 du 19 décembre 1979, les équipements publics d'éducation, de culture, de santé, de loisirs et similaires sont considérés comme des équipements communautaires et les équipements d'approvisionnement en eau et en énergie électrique, ainsi que d'égouts, de collecte d'eau de pluie, du réseau téléphonique et de gaz sont considérés comme des équipements urbains.

¹³¹ TJDFT, 27 avril 2010, ADI no 2009 00 2 017552-9, DJE 31/05/2010 p.98.

¹³² *Relatório de auditoria operacional - Processo n° 29.491/2015: Ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária*, Brasília, 3ª Divisão de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2017.

secteurs habitationnels de régularisation existants. Fait intéressant, ni la Loi complémentaire 854/2012 ni la Loi complémentaire 951/2019 n'ont fait l'objet d'actions directes d'inconstitutionnalité.

Le résultat de tout cela est que l'actuel PDOT du District fédéral est devenu un document illisible et incohérent, rempli de casuisme et ne permettant pas une vision globale de la planification territoriale. Le zonage n'est plus fait en fonction de la vocation de chaque zone, il est adapté à ce qui est déjà construit, transformant en zones urbaines des régions très sensibles en matière environnementale et de prévention de risques. Il est également intéressant de noter qu'à chaque PDOT, une nouvelle limite temporelle est définie à des fins de régularisation, précisément pour couvrir les nouveaux lotissements qui n'ont pas respecté les règles définies par le plan directeur précédent.

C'est pourquoi nous affirmons que la planification dans le District fédéral a longtemps perdu son caractère stratégique, étant désormais limitée à la transformation de zones initialement rurales ou naturelles en zones urbaines, simplement pour permettre la régularisation future des occupations existantes. Elle n'est plus une cause, mais une conséquence... quelque chose de très différent de ce que les idéalisateurs de Brasilia ont imaginé. Selon l'avis de NUNES et BANDEIRA, « [...] Brasília a laissé derrière elle son objectif originel, celui d'une utopie susceptible de produire de nouveaux modèles de sociabilité, de nouvelles habitudes qui pourraient susciter de nouvelles rationalité et fonctionnalité quotidiennes »¹³³.

De plus, cette planification curative favorise doublement l'étalement urbain. D'abord, parce qu'elle cherche à légaliser les occupations informelles existantes sans résoudre à fond les problèmes urbains, environnementaux et sociaux créés et qui agissent comme des vecteurs de cette dispersion. La régularisation étant basée sur une situation factuelle préexistante, caractérisée principalement par la construction de maisons unifamiliales et par l'insuffisance d'infrastructure, elle entraîne la création de secteurs habitationnels à faible ou moyenne densité, consolidant ce qui a été bâti sans planification¹³⁴. Deuxièmement, la planification réactive favorise l'étalement urbain car, comme le souligne Sérgio JATOBÁ, les gouvernements perdent la capacité opérationnelle et financière d'investir dans la création de nouvelles zones pour répondre à la demande de logements des différentes catégories de revenus, à des coûts inférieurs à celui de la régularisation^{135 136}. Ainsi, cette demande endiguée conduit également à l'émergence de nouvelles invasions de terres.

¹³³ Brasilmar Ferreira NUNES et Lourdes BANDEIRA, « Brasília: l'urbanité dans une ville nouvelle », *op. cit.*, p. 94-111.

¹³⁴ Selon l'article 39 du PDOT-DF actuel, les densités comprises entre 16 et 50 habitants par hectare sont considérées comme faibles, alors que celles comprises entre 51 et 150 habitants par hectare sont considérées comme moyennes.

¹³⁵ Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal », *Texto para Discussão*, 2016, vol. 18, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Selon l'auteur, des études menées à Bogota, en Colombie, suggèrent que l'urbanisation corrective d'une occupation irrégulière coûte 2,7 fois plus cher que la mise en œuvre de zones nouvelles ou prévues. Il mentionne également une étude menée à Recife, au Brésil, qui a estimé entre quatre et dix fois la valeur des programmes de régularisation par rapport aux coûts de programmes tels que la fourniture de logements bâtis.

¹³⁶ Selon le rapport d'audit réalisé par le département technique de la Cour des comptes du District fédéral (TCDF), en partenariat avec la Cour des comptes de l'Union (TCU), les dépenses du gouvernement destinées à régulariser

À côté de la faiblesse des instruments juridiques de contrôle de l'étalement urbain, un autre élément rend cette tâche encore plus difficile.

Chapitre 2 - L'absence de volonté politique pour lutter contre l'étalement urbain dans le District Fédéral

Le premier pas pour lutter contre l'étalement urbain est d'avoir conscience de ses effets environnementaux, économiques et sociaux. Si la majorité de la population ignore les conséquences ou même l'existence de ce phénomène, les autorités politiques et administratives responsables de l'élaboration et de l'exécution de la politique locale de développement urbain et des autres politiques publiques qui lui sont rattachées, elles, le connaissent bien ou du moins devraient le connaître. Mais il est inutile d'être au courant du problème s'il n'y a pas de volonté politique pour y faire face.

Comme on le verra plus loin, l'étalement urbain est un phénomène complexe et difficile à maîtriser puisque cela dépend d'un ensemble de mesures intégrées et cohérentes entre soi, c'est-à-dire d'une politique à la fois ciblée et transversale qui agit sur les causes du problème. Ce qui va bien au-delà de la politique de développement urbain, car cela implique également, par exemple, les politiques environnementale, agricole, fiscale, de transport, de prévention des risques, ainsi que les politiques sociales en général. C'est la raison par laquelle Christian GARNIER affirme que « [...] les exemples les plus remarquables de lutte contre l'étalement urbain supposent une volonté politique, des outils techniques et une capacité à trouver des compromis équilibrés entre intérêts privés et intérêts généraux, d'autant plus forte que les pressions le sont aussi »¹³⁷.

Malheureusement, cela n'est pas la réalité du Brésil et, encore moins, du District fédéral. Au contraire, comme nous l'avons vu, nombreux sont les cas où la situation déjà délicate fait l'objet d'exploitations politiques et/ou économiques ne faisant que l'aggraver.

D'un côté, on peut dire dès le départ que l'étalement urbain est un phénomène négligé par les pouvoirs publics du District fédéral (Section 1). D'un autre côté, une partie du Pouvoir Judiciaire local joue un rôle encore indéfini à ce propos (Section 2). Ainsi, sans avoir la prétention d'être exhaustif, nous allons essayer d'identifier comment le phénomène d'étalement urbain est pris en compte par les principaux acteurs de la politique urbaine du District fédéral, en soulignant dès à présent, d'après l'enseignement de Michel PRIEUR, que « [...] la régression ne vient pas seulement des risques de mutation du droit écrit. Elle peut être le résultat de l'interprétation du droit par le juge ou de son application par l'Administration »¹³⁸.

un lotissement illégal sont 30 % supérieures à l'installation d'un nouveau lotissement. Cf. *Relatório de auditoria operacional - Processo nº 29.491/2015: Ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária*, Brasília, 3^a Divisão de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2017.

¹³⁷ Christian GARNIER, « Réduire l'étalement urbain : mission (im)possible ? », *Annales de Mines - Responsabilité & Environnement*, juillet 2018, N° 91-© Annales des Mines, F.F.E., p. 74-81.

¹³⁸ Michel PRIEUR, « Le nouveau principe de « non régression » en droit de l'environnement », in Michel PRIEUR et Gonzalo SOZZO (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2012, p. 9.

Section 1 - Un phénomène négligé par les pouvoirs publics du District Fédéral

Nous avons vu dans le Chapitre 1 que la Constitution de 1988 et le Statut de la Ville offrent, au-delà de principes et orientations, des outils qui peuvent contribuer à la lutte contre l'étalement urbain. Cependant, comme le rappelle François OST, « une théorie juridique, si prometteuse soit-elle, n'est rien sans la volonté politique de la mettre en œuvre »¹³⁹. Et, dans le cas du District fédéral, certains aspects de ce manque de volonté politique vont bien au-delà de la question de l'usage et de l'occupation du sol, car ils concernent les dysfonctionnements du système politique, économique et social du DF et du Brésil dans son ensemble.

Il convient de noter d'abord que, à certains égards, le District fédéral jouit d'une situation privilégiée par rapport à d'autres régions du Brésil. Le fait d'héberger la capitale du pays lui confère certains avantages en termes de budget et de structure administrative. De plus, son extension géographique relativement réduite, conjuguée au fait qu'il ne peut pas être subdivisé en municipalités, lui permet en théorie de définir une politique d'aménagement cohérente pour l'ensemble du territoire, même si cette planification est devenue de plus en plus complexe en raison du processus de conurbation avec des municipalités appartenant à d'autres États de la fédération. Cependant, ce n'est pas le cas dans la pratique.

Nous avons déjà mentionné le fait que certains des principaux instruments juridiques prévus dans le Statut de la Ville n'ont pas encore été appliqués au sein du District fédéral, alors que près de 20 ans se sont écoulés depuis l'élaboration de cette loi. Il convient de clarifier, à ce propos, que l'élaboration de lois visant à discipliner l'application de ces instruments, selon la Loi organique, dépend de l'initiative du Pouvoir exécutif. Nous pouvons ajouter à ce fait que jusque-là aucune opération urbaine consortiale n'a été mise en œuvre dans le District fédéral, en dépit de l'existence de quelques propositions dans ce sens. En outre, Heloísa AZEVEDO montre que l'inexistence d'opérations de ce type pouvait être liée au manque de structure du service responsable, mais également à l'exigence d'une loi spécifique et à la complexité de sa mise en œuvre¹⁴⁰. Mais le mépris des pouvoirs publics locaux concernant l'usage et l'occupation des terres dans le DF a de nombreux autres indicateurs.

En premier lieu, la Loi organique du District fédéral de 1993 a fixé le délai de 24 mois pour l'élaboration du zonage écologique et économique du territoire (ZEE-DF), mais cette mesure n'a été adoptée que par la Loi n° 6.269 du 29 janvier 2019¹⁴¹. Avec un retard de plus de 25 ans, cette loi a défini le ZEE comme « un zonage des risques à la fois écologiques et socio-économiques, qui doit obligatoirement être pris en compte pour la définition des usages à chaque zone, dans le contexte de la planification et de la gestion territoriale ».

En plus, quand la Loi organique a remplacé les anciens plans directeurs locaux par une loi de l'usage et occupation du sol (LUOS) et par les plans de développement locaux, en 2007, seulement sept d'entre eux avaient été institués, malgré l'existence d'un nombre beaucoup plus

¹³⁹ François OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Éditions La Découverte, 1995, p. 309.

¹⁴⁰ Heloísa AZEVEDO et al., *Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano: uma análise da sua implantação no Distrito Federal*, Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

¹⁴¹ En réalité, le PDOT-DF 1992 avait déjà fixé un délai de 180 (cent quatre vingt) jours à compter de sa publication pour l'élaboration du zonage écologique et économique du DF.

grand d'administrations régionales à l'époque. Même la LUOS, qui établit les critères et les paramètres de l'usage et de l'occupation du sol, n'a été instituée qu'après une longue période de discussion, par la Loi complémentaire n° 948 du 16 janvier 2019. En revanche, le plan de préservation du complexe urbain de Brasilia (PPCUB) est encore en cours d'élaboration à la Chambre législative du District fédéral, sous forte pression des secteurs de la société qui défendent la préservation de la ville, y compris l'Unesco, et ceux qui souhaitent réduire les niveaux de restriction sur les zones protégées.

Un autre aspect à considérer est que, contrairement aux autres villes brésiliennes, qui ont besoin de promouvoir des expropriations pour la mise en œuvre, par exemple, de politiques de logement ou pour l'implantation d'équipements publics¹⁴², la majorité des réserves foncières dans le District fédéral appartient déjà aux pouvoirs publics. Néanmoins, la Société Immobilière du District Fédéral (Terracap)¹⁴³ et la Société de Développement du Logement du District fédéral (Codhab)¹⁴⁴ ont échoué dans la mission consistant à offrir des terrains ou des projets immobiliers en quantité suffisante pour répondre à la croissance démographique et au déficit de logements existants¹⁴⁵.

Même les initiatives gouvernementales visant à répondre à la demande de logements, en particulier pour les populations à revenus moyens et faibles, se sont révélées peu sensibles au problème de l'étalement urbain, affectant souvent de grandes étendues de terres à des bâtiments à faible densité, généralement des maisons unifamiliales, à la périphérie des villes satellites, loin des emplois, des équipements publics et des services essentiels. En ce sens, Sérgio JATOBÁ explique que, depuis 1992, la politique du logement du District fédéral a été soumise à une inflexion, avec le remplacement de la fourniture de logements bâtis par des terrains semi-urbanisés. Il observe également que l'absence d'une politique du logement plus efficace dans la période comprise entre le milieu des années 90 et la première moitié des années 2000 semble avoir coïncidé avec une plus grande expansion de l'informalité à l'intérieur du DF, ainsi qu'avec l'augmentation de l'offre de lotissements à l'infrastructure précaire dans les municipalités de la périphérie métropolitaine de Brasilia¹⁴⁶.

Pour aggraver la situation, la Terracap a été transformée en une agence de développement en 2011, avec l'objectif annoncé d'élargir son rôle dans le processus de développement économique et social du District fédéral, ce qui lui a permis d'investir dans des projets tels que la construction du stade national de Brasilia, qui devait accueillir quelques matchs de la Coupe

¹⁴² Selon Jean-Bernard AUBY, c'est le cas de certains pays comme les Pays-Bas et la Suède, qui ont besoin d'engager une politique d'acquisitions foncières pour maîtriser la spéculation. Cf. Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, op. cit., p. 28.

¹⁴³ Agence publique responsable de l'exploitation des activités immobilières d'intérêt pour le District fédéral, dont le capital appartient au DF (51 %) et à l'Union (49 %). Loi fédérale n° 5.861, de 12 de dezembro de 1972.

¹⁴⁴ Créée par la Loi n° 4.020 du 26 septembre 2007, la Codhab a pour objet de mettre en œuvre la politique du logement du District fédéral.

¹⁴⁵ *Relatório de auditoria operacional - Processo nº 29.491/2015: Ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária*, Brasília, 3ª Divisão de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2017.

¹⁴⁶ Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal », *Texto para Discussão*, vol. 18, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

du monde de football 2014 et qui a causé une perte financière énorme à l'entreprise, en plus de l'éloigner de sa mission d'origine¹⁴⁷.

Par ailleurs, on constate que, outre le fait de ne pas donner une destination socialement adéquate à leurs biens immobiliers, l'Union, le District fédéral et la Terracap ont permis l'appropriation et la subdivision illégale de ces terrains, favorisant une occupation dispersée et fragmentée du territoire. Comme indiqué précédemment, une grande partie de ces lotissements irréguliers étaient occupés par des populations à revenus moyen et moyen supérieur, mais, sur la base de l'argument du fait accompli, ces entités publiques ont commencé la vente directe de ces terrains à leurs occupants, c'est-à-dire sans licitation et sans l'internalisation intégral des coûts environnementaux et urbains résultant de cette occupation désordonnée. D'autre part, les promesses réitérées de régularisation ont encouragé de nouvelles occupations par des personnes à la recherche des mêmes avantages, créant ce que nous appelons la « culture de régularisation »¹⁴⁸, un cercle vicieux dans lequel l'avenir de la ville est à la merci des intérêts politiques et économiques.

D'un autre côté, la lenteur du processus de régularisation et le taux élevé d'informalités rendent l'activité de planification plus difficile, car les organes responsables de l'élaboration de la politique de développement urbain ne disposent pas d'informations précises sur les zones occupées, car de nombreux lotissements implantés dans ces sites n'ont pas fait l'objet d'une autorisation environnementale ou d'études d'impact sur le voisinage et les bâtiments ont été construits sans autorisation du pouvoir public.

À un moment donné, le gouvernement du District fédéral a initié la collecte de l'impôt sur la propriété immobilière et foncière urbaine (IPTU) – ce n'est pas le cas de l'IPTU progressif dans les temps prévus par le Statut de la Ville – en ce qui concerne les terrains irréguliers. Une telle mesure constituait non seulement un argument pour les occupants à propos d'un prétendu « droit à la régularisation », mais également un obstacle supplémentaire à l'exercice du pouvoir de police. Le paiement de cet impôt a de même été utilisé comme un artifice frauduleux pour la création de nouveaux lotissements illégaux, à partir de l'enregistrement de zones qui n'étaient pas réellement occupées pour assurer un futur droit à la régularisation.

La mise en œuvre, par les pouvoirs publics, de travaux d'infrastructure tels que le goudronnage de rues, le drainage des eaux pluviales, l'éclairage, etc., bien que précaires, ont également permis de consolider un grand nombre de ces lotissements illégaux et d'attirer de nouveaux résidents dans ces espaces.

Dans le même temps, la structure gouvernementale dédiée à la planification dans le District fédéral a été progressivement démantelée, avec de brèves interstices de récupération. C'est le résultat, par exemple, du recrutement pour les postes et fonctions publics par critères

¹⁴⁷ Correio Braziliense, *Construção do Mané gerou rombo de R\$ 1,3 bi aos cofres da Terracap*, https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/04/16/interna_cidadesdf,588667/construcao-do-mane-gerou-rombo-de-r-1-3-bi-aos-cofres-da-terracap.shtml, 16 avril 2017, (consulté le 25 août 2019).

¹⁴⁸ Dênio Augusto DE OLIVEIRA MOURA, *MPDFT - A Cultura da Regularização*, <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/artigos-menu/artigos-lista/6412-a-cultura-da-regularizacao>, (consulté le 29 août 2019).

politiques et non techniques, particulièrement dans les Administrations Régionales¹⁴⁹, mais aussi du manque de continuité des politiques adoptées à la suite des changements de gouvernement¹⁵⁰ et des épisodes de corruption dans le passé tels que ceux qui ont impliqué la Société de Planification du District fédéral (Codeplan)¹⁵¹.

Récemment, l'augmentation des activités d'inspection, jusque-là sous la responsabilité de l'Agence de surveillance du District fédéral (Agefis), a suscité le mécontentement des secteurs de la société qui ont bénéficié des irrégularités commises, y compris la démolition de bâtiments situés dans des zones nobles au bord du lac *Paranoá*, ce qui a entraîné l'extinction de cette agence sur proposition du gouvernement actuel¹⁵². Désormais, la supervision urbaine est à la charge d'un secrétariat gouvernemental créé à cet effet, le Secrétariat de la protection de l'ordre urbain du District fédéral (DF Légal).

Tout cela est aggravé par le faible taux de participation du public au processus d'élaboration, d'exécution et de contrôle de la politique de développement urbain qui, bien que garantie par la législation, a un caractère plutôt formel, étant souvent utilisée par l'Administration comme mécanisme de légitimation des décisions déjà prises. D'ailleurs, même les personnes ou les associations qui participent aux discussions et aux enquêtes publiques sur le sujet ne reçoivent souvent aucun retour sur la manière dont leurs contributions ont été prises en compte.

Outre ces circonstances qui ont compromis la planification de l'occupation du territoire du District fédéral dans son ensemble et favorisé l'étalement urbain, les pouvoirs publics locaux ont pris peu d'initiatives visant à densifier les zones déjà occupées et à éviter la rétention spéculative du foncier urbain, y compris par le gouvernement lui-même, en relation avec ses biens immobiliers.

Nous aborderons ensuite l'importance du contrôle exercé par le Pouvoir Judiciaire du District fédéral en ce qui concerne l'étalement urbain.

Section 2 - Le rôle encore imprécis d'une partie du Pouvoir Judiciaire du District Fédéral¹⁵³ dans la lutte contre l'étalement urbain

Même si elle doit être exercée selon des critères légaux, l'activité du juge est néanmoins un acte politique, puisqu'il restera toujours un espace dans la norme à remplir par l'activité interprétative ou intégrative du juge. En ce qui concerne les règles urbanistiques ou

¹⁴⁹ Correio Braziliense et Correio Braziliense, *Funcionalismo do DF continua sendo formado em grande parte por comissionado*,

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/07/17/interna_cidadesdf,771459/funcionalismo-do-df-continua-sendo-formado-grande-parte-comissionado.shtml, 17 juillet 2019, (consulté le 29 août 2019).

¹⁵⁰ *Relatório de auditoria operacional - Processo nº 29.491/2015: Ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária*, Brasília, 3^a Divisão de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2017.

¹⁵¹ G1 DF, *TJ mantém condenação de Durval Barbosa por fraudes na Codeplan*, <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2012/08/tj-mantem-condenacao-de-durval-barbosa-por-fraudes-na-codeplan.html>, 9 août 2012, (consulté le 29 août 2019).

¹⁵² Loi n° 6.302 du 16 mars 2019.

¹⁵³ Il convient de préciser que, différemment de la France, le Brésil adopte le système moniste dans lequel la juridiction n'est exercée que par le Pouvoir Judiciaire.

environnementales, ce rôle devient encore plus important car la loi ne peut prévoir toutes les situations possibles. C'est le cas, par exemple, de la protection de l'esthétique en tant que valeur extra-légale.¹⁵⁴ Même lorsque la norme urbanistique acquiert un caractère permissif, laissant une large marge discrétionnaire à l'administrateur, le champ d'action de ce juge existe toujours, bien que dans une moindre mesure.

Comme nous l'avons vu, au Brésil et en particulier dans le District Fédéral, la législation ne propose pas d'instruments efficaces pour contrôler l'étalement urbain, préférant énoncer des normes sous la forme de principes peu contraignants tels que ceux prévus dans le Statut de la Ville. Cela exige du juge une capacité créative encore plus grande, non pas dans le sens d'un activisme juridique incompatible avec l'État démocratique de droit, mais dans le souci de conformer la norme aux préceptes fondamentaux découlant de la Constitution, dans le but de protéger les droits de l'homme.

La faiblesse des instruments juridiques de contrôle de l'étalement urbain ne peut en revanche justifier un manque de soin du juge face à cet aspect extrêmement important de l'occupation du territoire, car ce contrôle peut être effectué de manière indirecte, par exemple, à travers la lutte contre le lotissement illégal des terres à des fins urbaines, le contrôle des actes de l'Administration, l'exigence d'étude d'impact pour des projets et des activités potentiellement préjudiciables à l'environnement ou la garantie de la participation du public dans la politique de développement urbain.

Depuis 2009, le District Fédéral dispose d'un juge spécialisée dans les domaines de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.¹⁵⁵ Cela lui confère une fois de plus son avantage par rapport à d'autres lieux du pays, compte tenu de la complexité du sujet et du caractère nettement évolutif du droit applicable. Auparavant, le jugement des causes de l'espèce relevait des juges civils et des affaires publiques, ce qui aboutissait souvent à des résultats insatisfaisants en matière de protection des droits collectifs, compte tenu du manque de familiarité des magistrats à la matière. Cette mesure a représenté donc un grand progrès, même si ce degré de spécialisation n'atteint pas la deuxième instance.

D'autre part, le Pouvoir Judiciaire local joue un rôle extrêmement important en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité des lois édictées par la Chambre législative du District Fédéral. Comme il a été souligné, de nombreuses lois régissant l'utilisation et l'occupation des terres ont fait l'objet d'actions directes d'inconstitutionnalité, qu'elles soient dues à des défauts de forme ou de contenu, lesquelles ont été largement confirmées par la Cour

¹⁵⁴ Jessica MAKOWIAK, *Esthétique et Droit*, Paris, LGDJ, 2004, p. 93. Selon l'auteur, « Face à une notion telle que l'esthétique, la discipline juridique ne peut que consacrer l'existence d'une valeur dont les contours sont par ailleurs extrêmement changeants. Dans un autre passage de son ouvrage, elle affirme que « Après la conception de l'objet par l'architecte, il y a l'intervention du juge, qui fait vivre l'esthétique au cas par cas, et lui confère ainsi ses véritables dimensions. Ici, la technique juridique révèle à la fois ses limites et ses virtualités. Si le législateur adopte une attitude, relativement prudente, cherchant à se protéger, de la sorte, du reproche d'être à l'origine d'une esthétique officielle, le juge se trouve à la fois contraint et libre. Contraint de découvrir, dans les silences ou les ambiguïtés de la loi, les sens du texte ; libre d'interpréter l'ensemble de ses dispositions dans le sens d'une prise en compte de l'esthétique, à laquelle il donne un nom ». *op. cit.* p. 91 et 362.

¹⁵⁵ *Resolução 3 de 30/03/2009*, <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2009/00003.html>, (consulté le 26 août 2019).

de Justice du District Fédéral (TJDFT)¹⁵⁶. Parfois, certains de ces diplômes sont même réédités avec les mêmes vices, du fait de l'indépendance entre les pouvoirs, et sont à nouveau déclarés inconstitutionnels, ce qui finit par devenir une source de grande insécurité juridique.

Cependant, dans certains secteurs du Pouvoir Judiciaire local, il existe encore une certaine tolérance à l'égard de l'utilisation et de l'occupation irrégulières des terres, malgré les effets néfastes de cette pratique. D'une part, la négociation des terrains et l'implantation de lotissements irréguliers ou clandestins ont acquis le statut de fait socialement accepté, de sorte que les acheteurs de ces biens immobiliers, issus de différentes classes sociales, ont commencé à être considérés comme des « acheteurs de bonne foi ». D'autre part, l'instabilité de la législation applicable, alimentée par la « culture de régularisation » susmentionnée, et l'inefficacité de l'Administration dans le traitement de la question, ont conduit à une protection disproportionnée des intérêts individuels, tels que le droit au logement, au détriment des intérêts collectifs comme le droit à un environnement écologiquement équilibré.

Le résultat de cette orientation a été l'émergence de décisions judiciaires, notamment dans le cas de la tutelle d'urgence, qui empêchent l'exercice du pouvoir de police, permettant la consolidation des lotissements irréguliers et l'invocation ultérieure de l'argument du « fait accompli » aux fins de régulariser ces occupations. Souvent, ces décisions sont prises pour suspendre à la fois les mesures de surveillance du gouvernement et les actes d'implémentation de ces lotissements, mais les occupants profitent du manque de supervision pour faire avancer les bâtiments, créant ainsi une situation irréversible.

Un exemple emblématique de cette réalité a été la suspension des actions de démolition mises en place par l'Agefis dans le lotissement clandestin dénommé *Condomínio Estância Quintas da Alvorada*, situé dans une zone noble du District Fédéral et dans un terrain public appartenant à Terracap. Ce référé a été statué au milieu de l'année 2016¹⁵⁷ sous prétexte d'éviter la «répercussion sociale» causée par les démolitions, malgré le non-respect manifeste par les occupants d'un jugement rendu des années auparavant dans le cadre d'une action civile publique, confirmé en degré d'appel, qui avait interdit l'implémentation de ce lotissement, sous peine justement de démolition. Par la suite, des rapports produits par l'Agefis ont attesté que, dans les trois mois et demi qui ont suivi l'injonction, 63 nouveaux bâtiments irréguliers ont été construits sur le site. Même dans ce cas, un accord a été homologué par le juge du référé pour permettre la vente des lots par appel d'offres, dans lequel les occupants de l'époque auraient un droit de préférence sur l'acquisition. Heureusement, cet accord a été annulé par la suite par le TJDFT, mais il ne s'agissait pas d'un cas isolé du genre dans l'histoire de la justice locale.

Même le crime de lotissement irrégulier à des fins urbaines¹⁵⁸, dont la peine abstraite est déjà bien inférieure à ce qu'il devrait être, est parfois traité avec indulgence par certains juges pénaux, avec l'imposition de peines minimales - un an d'emprisonnement - peu importe l'étendue des dommages causés à l'environnement et à l'ordre urbain.

¹⁵⁶ Le Tribunal de Justice du District Fédéral et des Territoires est-il la plus haute instance du Pouvoir Judiciaire au niveau local. Parmi d'autres compétences, il juge les actions directes d'inconstitutionnalité proposées face à la Loi Organique du District Fédéral.

¹⁵⁷ TJDFT, 22 août 2016, AGI 2016 00 2 035147-4.

¹⁵⁸ Articles 50 à 52 de la Loi fédérale n° 6.766 du 19 décembre 1979.

Un autre épisode qui a certainement contribué à aggraver la situation concerne l'accord d'ajustement de conduite (*Termo de ajustamento de conduta - TAC*) n° 02 du 30 mai 2007, signée entre le Ministère public du District fédéral et Territoires (MPDFT), le District Fédéral lui-même, la Terracap et l'Institut Brasilia Environnemental, afin d'adapter les procédures de régularisation des lotissements illégaux implantés sur le territoire du DF, ainsi que les mesures de contrôle et de répression visant à freiner l'occupation désordonnée du sol dans le District fédéral.¹⁵⁹ En raison du non-respect de diverses clauses de cet ajustement de la part des signataires, le MPDFT a proposé l'exécution forcée de ce titre exécutoire, mais le juge de première instance et puis un organe fractionnaire du TJDFT (*5^a Turma Cível*) ont estimé que ce titre n'était ni liquide ni exigible, affirmant que ses clauses constituaient des hypothèses ouvertes et sujettes à interprétation, alors même que l'instrument susmentionné avait été considéré comme valable pendant de nombreuses années par la Cour elle-même, y compris pour l'extinction de plusieurs procès liées à des lotissements irréguliers en raison de la signature de l'ajustement mentionné.

La jurisprudence du TJDFT s'est également révélée très erratique en ce qui concerne l'admission de l'usucapion spéciale urbaine dans des zones irrégulièrement loties, avec des décisions allant dans les deux sens¹⁶⁰. Comme indiqué précédemment, cet institut a été intégré au système juridique brésilien par l'article 183 de la Constitution de 1988, dans le chapitre consacré à la politique de la ville, qui stipule que «La politique de développement urbain mise en œuvre par le pouvoir public municipal conformément aux orientations générales énoncées en loi vise à ordonner le plein développement des fonctions sociales de la ville et à assurer le bien-être de ses habitants». Dans ce contexte, l'application de l'usucapion spéciale urbaine dans des zones irrégulièrement divisées va à l'encontre de l'esprit même de la Constitution, dans la mesure où elle favorise l'occupation désordonnée du territoire et aggrave le problème de l'étalement urbain. Au contraire, appliqué dans les zones urbaines régulières, cet instrument peut contribuer à promouvoir l'occupation de propriétés abandonnées ou vacantes dans les zones urbaines de la ville, qui ne remplissent pas leur fonction sociale, en réduisant le déficit habitational. Il convient de rappeler que le droit au logement - à ne pas confondre avec le droit à la propriété - n'est pas absolu et doit être harmonisé avec d'autres droits fondamentaux également protégés par la Constitution.

La perception de l'impôt sur la propriété immobilière et foncière urbaine (IPTU) en ce qui concerne les terrains irréguliers a également été ratifiée par les autorités judiciaires locales¹⁶¹ et fédérales¹⁶², même si elle favorise la consolidation des zones occupées illégalement et encourage l'émergence de nouvelles occupations, alors que l'application de l'IPTU progressif dans le temps sur la propriété régulièrement lotie, qui pourrait être utilisé en tant qu'instrument

¹⁵⁹ TAC n° 02 du 30 mai 2007. Cet instrument est prévu dans la loi sur l'action civile publique (Loi fédérale n° 7.347 du 24 juillet 1985), valant comme titre exécutoire.

¹⁶⁰ Récemment, un incident de résolution des demandes répétitives (IRDR) a pacifié la question, admettant l'usucapion spéciale urbaine spécifiquement dans un centre urbain du District Fédéral dénommé «secteur traditionnel de Planaltina», même si le processus de régularisation urbaine ne soit pas conclu. (TJDFT, 29 octobre 2018, IRDR 20160020487363, DJE 05/12/2018, p. 393).

¹⁶¹ TJDFT, 29 mai 2019, APC 0702178-59.2017.8.07.0018, DJE 26/06/2019.

¹⁶² STJ, 17 novembre 2015, REsp 1402217/DF, DJE 23/11/2015.

de correction des distorsions relatives à l'usage et occupation du sol, reste infaisable, comme nous avons consigné, en raison de l'absence de législation.

Enfin, nous ne saurions manquer de citer le jugement rendu par la Cour suprême fédérale (STF) concernant l'action directe de constitutionnalité et les actions directes d'inconstitutionnalité proposés par rapport la Loi fédérale n° 12.651 du 25 mai 2012, qui a institué le nouveau Code forestier brésilien¹⁶³. Cette décision, dont l'arrêt a été publié le 13 août 2019, c'est-à-dire un an et demi après le jugement, a fait *tabula rasa* de l'application du principe de non-régression au Brésil, à l'argument basic selon lequel le principe en question ne se chevauche pas au principe démocratique pour transférer au pouvoir judiciaire des fonctions inhérentes aux pouvoirs législatif et exécutif et il ne justifie pas non plus de s'éloigner des dispositions juridiques plus efficaces pour le développement durable du Pays dans son ensemble. Ainsi, la plus haute juridiction du pouvoir judiciaire brésilien donne un signal positif à d'autres interventions de ce type, telles que celles introduites par la Loi fédérale n° 13.465/2017¹⁶⁴, déjà évoquée, qui prévoit la régularisation des terres rurales et urbaines dans tout le Pays. De plus, cette décision constitue un dangereux précédent pour le traitement de cette matière dans la justice du District Fédéral.

Il serait impensable de citer les nombreuses décisions de la justice locale ayant contribué à la protection de l'environnement et de l'ordre urbain dans le District Fédéral. L'objectif ici est toutefois de souligner l'importance du Pouvoir Judiciaire pour contrôler l'utilisation et l'occupation des sols et la mesure dans laquelle les actions du juge peuvent favoriser ou empêcher l'étalement urbain, un phénomène qui se traduit finalement par une dégradation de l'environnement et en perte de qualité de vie pour les générations présentes et futures.

La situation est donc urgente et appelle un changement de regard sur le phénomène de l'étalement urbain.

¹⁶³ STF, 28 février 2018, ADC 42/DF, ADI 4.901/DF, ADI 4.902/DF, ADI 4.903/DF, ADI 4.937/DF, DJE 13/08/2019.

¹⁶⁴ Cette loi a également fait l'objet d'une action directe d'inconstitutionnalité intentée par le Ministère public Fédéral (STF, ADI 5771/DF), qui est toujours pendante de jugement.

Partie II - La nécessité d'un nouveau regard sur l'étalement urbain dans le District Fédéral

En utilisant l'expression employée par la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, France Nature Environnement, quand elle a proposé l'objectif de zéro artificialisation nette du territoire français jusqu'en 2025, afin de stopper le gaspillage des espaces naturels et agricoles, nous pouvons dire qu'au Brésil aussi « nous nous comportons comme si notre territoire national était infini, en artificialisant, minéralisant, et fragmentant toujours plus les espaces ». ¹⁶⁵

Le fait qu'il s'agisse d'un pays de grandes dimensions territoriales donne une fausse impression que la situation du Brésil est très différente de celle de la France et des autres pays européens en ce qui concerne les conséquences de l'étalement urbain. En effet, comme le rappelle la FNE, « L'enjeu majeur est de lutter contre la dynamique d'imperméabilisation et de stérilisation des milieux, sols, fonds marins et aquatiques pour préserver la biodiversité et les services écologiques, le bon fonctionnement du cycle de l'eau, les capacités d'adaptation au changement climatique et maintenir, ou encourager, l'établissement de ceintures nourricières autour des villes, dans une logique de circuits courts et de proximité, et plus globalement de robustesse urbaine, en cas de crise ». ¹⁶⁶

Peu importe donc s'il s'agisse d'un grand ou d'un petit pays, car le pourcentage des sols artificialisés ne doit pas être confronté seulement avec celui de la totalité du territoire national, mais surtout avec celui du bassin de vie auquel l'unité urbaine en question appartient, sans oublier que les interférences mises en place au niveau local ont des effets à l'échelle planétaire.

D'autre part, la majoration des coûts des infrastructures urbaines et des transports, l'intensification de la ségrégation sociale, la dégradation du paysage et la plus grande exposition de la population aux risques naturels provoqués par l'étalement urbain imposent un nouveau regard sur ce phénomène, ce qui gagne un caractère prioritaire et urgent dans un contexte de changement climatique et compte tenu de l'irréversibilité des dommages écologiques. C'est pourquoi AUBY soutient que « Le contrôle de l'expansion horizontale des villes est, à l'époque contemporaine, une préoccupation majeure des politiques urbaines ». ¹⁶⁷ Dans le cas du District fédéral, comme nous l'avons vu, cela n'arrive toujours pas.

Il est donc nécessaire de donner un nouveau statut à la question du contrôle de l'étalement urbain dans le District fédéral et la région métropolitaine de Brasilia, en élargissant le débat avec les organismes de planification et de gestion urbaine sur la nécessité d'élaborer des normes et des politiques publiques compatibles avec l'ampleur du problème, mais aussi sur l'urgence d'un contrôle efficace de l'occupation irrégulière des terres à des fins urbaines, qui devrait bien sûr compter sur la participation du secteur productif, en particulier des producteurs ruraux, du monde universitaire et des professionnels des domaines connexes, tels que les juristes,

¹⁶⁵ *L'étalement urbain: Réflexions croisées éléments de définition et termes du débat*, Veolia et FNE, 2013, <https://www.fne.asso.fr/sites/default/files/urbanisme/livre-etalement-urbain-veolia-fne-vf.pdf>, p. 18.

¹⁶⁶ *L'étalement urbain: Réflexions croisées éléments de définition et termes du débat*, Veolia et FNE, 2013, <https://www.fne.asso.fr/sites/default/files/urbanisme/livre-etalement-urbain-veolia-fne-vf.pdf>, p. 18.

¹⁶⁷ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, op. cit., p. 101-102.

architectes urbanistes, sociologues, géographes, environnementalistes, etc. et les citoyens en général.

Une étude publiée par Codeplan en 2018 révèle que la morphologie urbaine diffuse et fragmentée de l'agglomération métropolitaine de Brasília permet la densification de centres urbains consolidés et l'occupation d'espaces intermédiaires entre eux, garantissant à la région l'un des plus grands potentiels de croissance du Brésil.¹⁶⁸ À l'évidence, ce processus doit être mené de manière responsable, parce que, comme le souligne Sérgio JATOBÁ¹⁶⁹, « La densité en tant qu'outil de planification ne doit pas être considérée comme un indicateur isolé des autres aspects de la qualité de l'environnement urbain ». Pour lui, cet aspect quantitatif doit être associé à des aspects qualitatifs tels que le confort environnemental, la mobilité, l'utilisation des espaces publics, les typologies des constructions, la vie privée et autres, qui devraient faire partie d'une évaluation intégrée. Dans le même article, l'auteur indique également qu'il est nécessaire de gérer les densités dans le but de rationaliser la répartition des infrastructures, améliorer la mobilité (densités supérieures associées aux axes principaux et aux points nodaux de transport), favoriser la diversification d'usages, sans oublier le maintien de la qualité de l'environnement urbain et du respect de la diversité culturelle. Enfin, il avertit qu'une densité plus élevée n'est pas nécessairement liée à une verticalisation excessive des bâtiments et que l'augmentation des potentiels de construction ou le changement d'usage devraient toujours faire l'objet d'une contrepartie financière, qui devrait être réinvestie, par exemple pour le déploiement des infrastructures et l'atténuation des éventuels effets négatifs de la densification.

Cependant, bien qu'il existe un certain consensus dans les milieux universitaires et techniques sur ces questions, il est évident que, dans le District Fédéral, cette compréhension n'a pas encore été en mesure de se transformer en politiques publiques à la hauteur des problèmes posés par l'étalement urbain. Reste à savoir si cela résulte de l'incapacité des gestionnaires publics locaux de trouver des solutions aux causes de ce phénomène ou s'il est une attitude délibérée, étant donné qu'établir un minimum de cohérence par rapport à l'occupation du territoire signifie également imposer des limitations à la voracité des intérêts économiques et politiques.

De toute façon, il faut reconnaître que la maîtrise de l'étalement urbain est une mission difficile (Chapitre 1) et qu'il n'y a pas de solution juridique universelle pour lutter contre ce phénomène (Chapitre 2).

Chapitre 1 - Un phénomène complexe et difficile à maîtriser

Même quand la volonté politique de le faire existe, le contrôle de l'étalement urbain se révèle une tâche complexe et difficile, notamment en raison de la multitude de facteurs qui sont à son origine. La ville elle-même est déjà un espace de confrontation d'intérêts, de croyances et

¹⁶⁸ *Nota Técnica - O aglomerado metropolitano de Brasília nos indicadores do IBGE*, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), 2018. <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NT-O-Aglomerado-Metropolitano-de-Brasília-nos-Indicadores-do-IBGE.pdf> (consulté le 30 août 2019).

¹⁶⁹ Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Densidades urbanas nas regiões administrativas do Distrito Federal », *Texto para Discussão*, février 2017, vol. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

de besoins, mais elle peut également être un lieu de convergence, de solidarité et de protection, dans lequel toute la complexité de la vie en société se manifeste. D'après la citation de Yves-Henri BONELLO, mentionnée par TIETZMANN ET SILVA, « [...] la ville, comme tout établissement humain, est au-delà de toute perspective géographique, sociologique ou historique parce qu'elle naît des besoins d'interaction entre des êtres, ce qui interdit toute définition statique et descriptive. S'agissant d'une communauté vivante, elle est d'une mobilité telle qu'elle échappe à toute permanence »¹⁷⁰. À ce titre, la réflexion de F. OST selon laquelle une logique de l'aléatoire et de l'incertain est nécessaire pour penser les systèmes ouverts et complexes¹⁷¹, va dans ce sens.

Outre cette complexité inhérente aux agglomérations urbaines, il existe également une composante liée à la division territoriale et politique, qui rend encore plus difficile la planification et la gestion de ces espaces¹⁷², dans la mesure où cela dépend des actions de différents acteurs, notamment dans le cas d'une république fédérative *sui generis* telle que le Brésil, où, à l'exception du District fédéral, il existe trois niveaux de gouvernement, dotés de compétences législatives et matérielles propres. Mais même au niveau interne de chaque municipalité, cette mission concerne différents organes et établissements publics, tels que ceux chargés des politiques de développement économique, d'urbanisme, de mobilité, de logement, de protection de l'environnement, de production agricole, etc., qui peuvent souvent travailler dans des directions opposées.

Dans ce contexte, le droit revêt un caractère instrumental qui vise à doter les mécanismes de contrôle de l'étalement urbain, conçus par différents domaines de la connaissance, de l'attribut de la coercibilité. Jean-Bernard AUBY cite quelques instruments que le droit peut fournir pour limiter, ou au moins orienter, l'expansion urbaine, tels que l'interdiction des constructions dans les zones où on ne souhaite pas que la ville se développe ; la subordination des constructions à des conditions strictes, telles que l'existence préalable d'infrastructures, le recours aux règles d'utilisation des sols plus favorables à la densification et l'application de mesures indirectes par le biais de la fiscalité, comme l'obligation de participer au financement de l'extension des réseaux¹⁷³. Cependant, comme AUBY le reconnaît lui-même dans un autre passage de son livre, « La ville n'obéit pas docilement, elle comporte ses phénomènes d'évasion [...] et les grandes décisions publiques qui entendent en orienter le destin sont parfois des échecs. [...] Elle se laisse mal planifier, du moins dans les sociétés qui attendent que le bien commun naisse, au moins partiellement, du jeu des initiatives et des libertés »¹⁷⁴. C'est

¹⁷⁰ Yves-Henri BONELLO, *La ville*, Paris : PUF, coll. « Que sais-je ? », 2^e éd., 1998. Cité par J.A. TIETZMANN ET SILVA, *Le droit et les établissements humains: la construction de l'établissement humain durable*, *op. cit.*, p. 4-5.

¹⁷¹ F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, *op. cit.*, p. 246.

¹⁷² Cf. Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2^a. *op. cit.*, p. 5.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 102-103. Par rapport aux règles d'utilisation des sols, l'auteur souligne que certaines règles de construction favorisent l'étalement urbain, telles que la surface minimum pour construire, les coefficients d'occupation des sols ou d'emprise au sol, les règles imposant une largeur minimum des terrains du côté des voies publiques, les règles de distance par rapport aux voies publiques interdisant de construire des bâtiments additionnels sur l'espace ainsi créé, les règles de prospect latéral empêchant de créer des alignements de bâtiments, etc.

¹⁷⁴ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, *op. cit.*, p. 7-10.

précisément pour cette raison que la revendication des urbanistes progressistes de maîtriser complètement l'espace urbain est considérée de nos jours comme une utopie. D'ailleurs, cette limitation du droit est encore plus prononcée dans un centre urbain tel que le District fédéral, où les infractions aux normes du genre sont la règle.

Difficile n'est pas la même chose qu'impossible. Nous avons vu en effet que la lutte contre l'étalement urbain dans le District fédéral n'est plus un choix pour le législateur ou l'administrateur public, dès lors qu'elle est devenue une détermination constitutionnelle aux niveaux fédéral et local. Il faut comprendre toutefois que la maîtrise de l'étalement urbain est une condition indispensable à la promotion du développement durable du District fédéral (Section 1) et que la réussite de cet objectif passe nécessairement par l'intégration des politiques publiques locales (Section 2).

Section 1 - La maîtrise de l'étalement urbain en tant que condition du développement durable du District Fédéral

Selon le principe 3 de la Déclaration de Rio de 1992, « Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Cet objectif dit de « développement durable » a été popularisé par le rapport Brundtland (« Notre avenir à tous »), élaboré en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, bien que l'idée d'un droit intergénérationnel à l'environnement soit déjà présente dans la Déclaration de Stockholm de 1972.

L'environnement est donc un patrimoine commun de l'humanité dont la jouissance doit être garantie quantitativement et qualitativement aux générations présentes et futures, ce qui délégitime toute forme de développement qui ne mène pas à la réalisation de cet objectif, compte tenu de l'irréversibilité de l'action humaine sur la planète. Cette logique, en outre, associée à l'idée de progressivité ou de progrès continu rattaché aux droits de l'homme, est à la base du principe de non-régression, selon lequel toutes les régressions qui se produisent sur le droit de l'environnement sont interdites¹⁷⁵.

Au-delà de la conservation de l'environnement, le développement durable doit assurer également la réduction des inégalités sociales et l'élimination des modes de production et de consommation non viables. En raison de ces spécificités, on affirme que la notion de développement durable repose sur trois piliers : l'environnemental, le social et l'économique, qui doivent être équilibrés pour atteindre l'objectif proposé¹⁷⁶.

Le terme « développement soutenable » est largement utilisé dans les législations brésilienne et du District fédéral, parallèlement à d'autres expressions telles que « soutenabilité écologique » ou même « ville soutenable », présentes dans le Statut de la Ville et dans l'actuel PDOT-DF. On observe même que le nouveau code forestier brésilien, plein de régressions, a

¹⁷⁵ Michel PRIEUR, « Le nouveau principe de « non régression » en droit de l'environnement », in Michel PRIEUR et Gonzalo SOZZO (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2012. p. 5-46

¹⁷⁶ Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, 26 e., São Paulo, Malheiros, 2018, p. 68-85.

été adopté sous prétexte de promouvoir le « développement soutenable »¹⁷⁷. De telles raisons ont conduit de nombreux auteurs, non seulement au Brésil, mais également à l'étranger, à décrier l'usage quelque peu arbitraire de ce terme, visant davantage à masquer l'ancienne pratique de la croissance économique à tout prix qu'à promouvoir une protection efficace de l'environnement¹⁷⁸.

Cependant, comme la Constitution brésilienne n'utilise pas les expressions « développement durable » ou même « développement soutenable », mais fait référence au « devoir de tous de défendre et de préserver l'environnement pour les générations présentes et futures »¹⁷⁹, en plus de conditionner l'activité économique à la réalisation de la fonction sociale de la propriété, à la protection de l'environnement et à la réduction des inégalités sociales, parmi d'autres aspects¹⁸⁰, nous emploierons ici le terme dans son acception véritable appliquée à la préservation de l'environnement et au bien-être social.

Avec la précision qui lui est propre, Jean-Bernard AUBY affirme que les villes sont la question centrale du développement durable, puisque « Ce sont elles qui produisent directement, ou induisent indirectement, les externalités écologiques maximales. C'est en leur sein que la question de la gouvernance durable se pose très principalement, et se résout très principalement »¹⁸¹. TIETZMANN, à son tour, souligne que l'étalement urbain est un obstacle au développement durable en raison de ses conséquences désastreuses pour le milieu naturel, l'élimination des activités agricoles et forestières et l'augmentation des risques naturels résultant de l'imperméabilisation massive du sol¹⁸².

Par ailleurs, l'Agenda 21, autre résultat important de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement Rio 1992, propose un programme d'actions à mener pour chaque domaine d'activité, et visant à promouvoir un modèle viable d'établissements humains, toutes directement ou indirectement liées à l'étalement urbain : a) un logement adéquat pour tous ; b) une meilleure gestion des établissements humains ; c) une planification et une gestion durables des ressources foncières ; d) une infrastructure environnementale intégrée : eau, assainissement, drainage et gestion des déchets solides ; e) une politique viable de l'énergie et des transports au service des établissements humains ; f) la promotion de la planification et de la gestion des établissements humains dans les zones sujettes à des catastrophes naturelles ; g) la promotion d'une production durable de l'industrie de la construction ; h) la promotion de la valorisation des ressources humaines et de la mise en place de moyens de développement des établissements humains¹⁸³. En outre, ledit document mentionne expressément le fait qu' « une gestion urbaine rationnelle soit essentielle pour faire en sorte que l'extension du tissu urbain n'aggrave pas la dégradation des ressources sur une superficie toujours plus grande et

¹⁷⁷ Loi fédérale n° 12.651 du 25 mai 2012, article 1°-A, paragraphe unique.

¹⁷⁸ Cf. Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, 26 e., São Paulo, Malheiros, 2018, p. 82.

¹⁷⁹ Paulo Affonso Leme MACHADO, *Direito Ambiental Brasileiro*, *op. cit.*, p. 85.

¹⁸⁰ Constitution brésilienne de 1988, article 170.

¹⁸¹ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, *op. cit.*, p. 215-216.

¹⁸² José Antônio TIETZMANN E SILVA, *Le droit et les établissements humains: la construction de l'établissement humain durable*, *op. cit.*, p. 174.

¹⁸³ *Action 21 - Chapitre 7*, <https://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action7.htm>, (consulté le 31 août 2019).

n'augmente pas les pressions tendant à convertir les terrains non utilisés et à urbaniser les terres agricoles/tampon ».

Dans le même sens, lors du Sommet spécial sur le développement durable réalisé en 2015, il a été établi 17 objectifs de développement durable (ODD), qui sont devenus parties intégrantes de ce qu'on appelle l'Agenda 2030, parmi lesquels l'objectif 11 : « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». Dans ce document, les Nations Unies consignent que « la forte densité des villes peut apporter des gains d'efficacité en matière d'innovation technologique tout en réduisant la consommation d'énergie et de ressources »¹⁸⁴.

D'où l'affirmation selon laquelle la maîtrise de l'étalement urbain est une condition indispensable à la promotion d'un véritable développement durable dans le District fédéral. D'une part, les impacts environnementaux néfastes causés par ce phénomène ont déjà été mentionnés : retrait du couvert végétal, imperméabilisation des sols, réduction de la quantité et de la qualité de l'eau, perte de biodiversité, etc. D'autre part, l'étalement urbain a également des effets désastreux sur le plan social, car il est une source de ségrégation sociale, d'exposition aux risques naturels, de dégradation du patrimoine paysager et culturel, de réduction des surfaces utilisées pour la production alimentaire, de perte de mobilité urbaine, de mauvaise répartition des services publics et de l'équipement, et d'alourdissement du fardeau fiscal, du fait de l'augmentation des dépenses publiques consacrées à la résolution des problèmes susmentionnés. Sur ce point il faut souligner que la ségrégation sociale dans le District fédéral, devient même physique, en raison de la multiplication des *gated communities*, ce qui, selon Bernard DROBENKO peut, avec plus ou moins de vitesse, détruit les fondements de la société. Pour cet auteur, « la concrétisation de la ville durable oblige que ses dichotomies territoriales et sociales soient surmontées ».¹⁸⁵

Où se trouve donc l'équilibre recommandé entre les piliers du développement durable ? Quel patrimoine sera laissé aux futurs habitants du District fédéral, aux Brésiliens en général et, pourquoi pas, à l'humanité dans son ensemble, si les modes actuels de production de logements et la satisfaction des autres besoins, ainsi que les modes de consommation de ressources naturelles, y compris le sol, sont maintenus ?

En effet, il n'existe aucun moyen d'évoquer ouvertement la question du développement durable - qui, par nature, doit être tourné vers l'avenir - face à un cadre juridique qui régresse rapidement, que ce soit en raison de modifications de la législation ou de l'interprétation de la loi par les juges et les administrateurs. Nous ne pouvons pas non plus parler de développement durable face à une planification curative telle que celle pratiquée dans le District fédéral au cours des dernières décennies, notamment en raison du processus d'occupation irrégulière du territoire. De même, nous ne pouvons pas parler de développement durable face aux violations quotidiennes de l'environnement et de l'urbanisme du District fédéral, capables de mettre en danger non seulement les droits des générations futures, mais également les droits de ceux qui

¹⁸⁴ Sophie Farigoul, *Objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/cities/>, (consulté le 31 août 2019).

¹⁸⁵ Bernard DROBENKO, « Un enjeu pour le droit de l'urbanisme: les établissements humains durable. Habitat 2, Agendas 21 locaux. », *Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et de l'Habitat*, 1996, Dalloz.

vivent déjà là. Enfin, il n'est pas opportun de parler de « ville durable » tant que les droits au logement, aux loisirs, au travail, aux transports, à la santé, à l'éducation, à la sécurité, aux infrastructures urbaines et à la ville elle-même ne seront pas également répartis et tant que les politiques publiques actuelles ne feront pas l'objet d'une refonte complète.

Avec raison, MORAND-DEVILLER et FERRARI affirment que « La ville durable a besoin d'une règle durable ». Selon lui, « L'évolution est nécessaire [...], mais avec prudence, sans soubresauts, fondée sur des objectifs précis, une programmation sur le long et moyen terme des 'besoins présents et futurs' des habitants, sur ce qu'il est convenu d'appeler un projet urbain ». Ils soulignent également que la ville durable exige de cohérence et doit être « gérée avec précaution, en bonne connaissance des risques même incertains qui peuvent troubler son avenir ».¹⁸⁶

À ce propos, AUBY ajoute que « C'est à la planification urbaine, d'abord, que les législations récentes ont demandé de prêter la main au développement durable. Ceci, tout d'abord, en leur imposant d'œuvrer dans le sens du renouvellement urbain, et de limiter corrélativement l'étalement urbain »¹⁸⁷. Selon lui, « la durabilité impose de restreindre autant que possible l'extension urbaine, et d'aménager autant que possible les villes « sur elles-mêmes »¹⁸⁸. Dans ce sens, TIETZMANN évoque la nécessité d'utiliser de manière durable l'élément environnemental qui accueille la ville, le sol, en soulignant l'importance de lutter contre la spéculation immobilière et de promouvoir la revitalisation des centres-villes. Selon lui, pour qu'un établissement humain soit considéré juridiquement durable, il doit inclure l'objectif du développement durable dans sa gestion et ses activités en adoptant des mesures concrètes, telles que la mise en place d'un cadre juridique et de politiques publiques appropriés, dans un effort réel et continu pour le promouvoir. En outre, la planification urbaine doit guider le développement – physique, social, économique, culturel, environnemental – de cet établissement humain urbain et des autres qui gravitent autour. De l'avis de l'auteur, « il s'agit de remplir une sorte de contrat de durabilité vis-à-vis des autres sphères gouvernementales et, surtout, vis-à-vis de la propre population de l'établissement humain. Donc, il faut bien définir les rôles et les actions à mener, dans le cadre d'une nouvelle gouvernance de l'établissement humain, prônant sa gestion intégrale et intégrée »^{189 190}.

Il est donc nécessaire de donner du contenu à l'expression « développement soutenable », si longtemps négligée et reléguée au second plan par les législations brésilienne et fédérale, en fournissant des instruments concrets pour la réalisation et le suivi de cet objectif, sous peine d'en faire un argument rhétorique, ou ce qui est pire, un piège.

À cette fin, la participation du public à la formulation et au suivi de la politique de développement urbain, notamment par le biais d'associations de protection de l'environnement

¹⁸⁶ Jacqueline MORAND-DEVILLER, « La ville durable », *Meio Ambiente*, 2004, Grandes Eventos V.1, Brasília, ESMPU, p. 287-297.

¹⁸⁷ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, op. cit., p. 104.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 217.

¹⁸⁹ José Antônio TIETZMANN ET SILVA, *Le droit et les établissements humains: la construction de l'établissement humain durable*, op. cit. p. 197.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 193-194.

naturel et bâti, est fondamentale, car, comme le souligne Michel PRIEUR, « l'environnement est la chose de tous, sa gestion et sa protection ne peuvent pas être confiées à des mandataires »¹⁹¹. Si la prise en compte de cet enjeu n'est pas assurée, on assistera à un détournement de ce concept au profit du développement économique, autrement dit cet espace servira d'autres intérêts, pas toujours compatibles avec la construction d'un nouveau Brésil, qui, après tout, était l'objectif annoncé lors de la construction de Brasilia. Il faut donc ajouter aux objectifs initiales de la construction de la nouvelle capitale celui de devenir un modèle de société inscrite dans la durée¹⁹². En outre, il faut construire, d'après François OST, « un régime juridique qui, enfin traduise le souci éthique d'assumer notre responsabilité à l'égard des générations futures en imposant notamment une modération tant dans les prélèvements que dans les rejets, afin de garantir l'égalité des générations dans l'accès à des ressources naturelles de qualité comparable »¹⁹³.

Un bon moyen d'inaugurer ce chantier dans le District fédéral serait de revitaliser des notions de base telles que « patrimoine commun » et « patrimoine public », qui ont été altérées au cours des années en raison du processus d'occupation illégale des terres publiques et de dégradation accélérée de l'environnement. Une autre mesure importante pourrait être envisagée, en s'appuyant sur l'argument pertinent de François OST qui évoque l'existence d'une superposition entre patrimoine commun et propriété privée et sur la nécessité d'une cohabitation entre intérêt privé et intérêt général, en vue de permettre des usages concurrents¹⁹⁴.

En ce qui concerne le Droit de l'urbanisme, un défi de taille est lancé : déterminer les conditions d'utilisation du sol et de l'espace afin d'assurer un équilibre entre l'exercice du droit de propriété et la satisfaction de l'intérêt général¹⁹⁵, cherchant à promouvoir un environnement durable dans ses aspects environnementaux, économiques et sociaux, notamment au travers de la lutte contre l'étalement urbain.

De la part du législateur, du juge et de l'administrateur public, il est nécessaire de sauver le principe de l'interdiction de la régression en tant que « *una regla procedimental para resolver juicio de ponderación en los cuales se enfrente el derecho de las generaciones futuras con otros derechos* ». ¹⁹⁶ De plus, il est essentiel de mettre en relief la nécessité d'intégration de toutes politiques publiques locales ayant trait à l'occupation et l'usage du sol, en particulier la politique de protection de l'environnement, étant donné son caractère transversal.

¹⁹¹ Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 7^e édition., Paris, Dalloz, 2016, p. 157.

¹⁹² François OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, *op. cit.*, p. 195. Cité par Michel PRIEUR, « Le nouveau principe de « non régression » en droit de l'environnement », in Michel PRIEUR et Gonzalo SOZZO (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2012. P. 5-46.

¹⁹³ François OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, *op. cit.*, p. 307.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 332.

¹⁹⁵ Dans le même sens, Grégory KALFLÈCHE, *Droit de l'urbanisme*, 2^e éd., Paris, PUF, 2018, p. 25.

¹⁹⁶ Gonzalo SOZZO, *El principio de no retroceso en el campo de la teoría jurídica: el progreso como perdurabilidad para las generaciones futuras*, in M. PRIEUR et G. SOZZO (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 65-89.

Section 2 - L'intégration indispensable des politiques publiques locales pour contrôler l'étalement urbain

Lutter contre l'étalement urbain est un défi majeur pour les pouvoirs publics. La complexité du phénomène, résultant de la pluralité de causes et de conséquences, qui se manifestent de manière instable dans le temps et dans l'espace, exige l'action coordonnée de différentes instances, qui touchent souvent différentes entités politiques. Dans le cas du District fédéral, il peut s'agir de l'Union, du District fédéral lui-même, des deux États fédéraux limitrophes (*Goiás* et *Minas Gerais*) et même de plusieurs municipalités appartenant à ces deux États, qui font maintenant partie de la même région métropolitaine. Il convient de rappeler que chacune de ces entités jouit d'une autonomie politique et administrative et de compétences propres définies par la Constitution fédérale.

Au sein de chaque entité fédérative, cela implique différents pouvoirs et différents fronts de l'activité administrative. Dans le District fédéral, plusieurs secrétariats et établissements publics sont concernés, tels que ceux responsables des politiques agricole, du développement urbain, du logement, de l'environnement, des transports, de l'assainissement, de la prévention des risques, des politiques de développement économique et social, entre autres. Il est donc nécessaire que chacun de ces organes et établissements intègre la lutte contre l'étalement urbain dans leurs politiques et activités, un aspect qui ne fait normalement pas l'objet de l'attention des autorités publiques et des gestionnaires, mais qui, s'il n'est pas correctement contrôlé, peut avoir des répercussions sur toutes les autres politiques.

Cette exigence d'intégration est mentionnée dans plusieurs documents internationaux dédiés à la protection de l'environnement. L'objectif même du développement durable implique la nécessité de concilier ses aspects environnementaux, économiques et sociaux et, de respecter le principe 4 énoncé dans la Déclaration de Rio de 1992 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ». L'Agenda 21 utilise également l'idée d'intégration dans l'ensemble de son texte, en utilisant des expressions telles que « processus d'intégration », « politiques intégrées », « programmes intégrés », « analyse intégrée », « planification intégrée », « gestion intégrée », etc. Le plan d'action établi par l'Agenda 30 vise quant à lui à « d'ici 2020, accroître considérablement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes [...] ».

Au Brésil et dans le District fédéral, ces aspects sont également énoncés. La Loi organique du District fédéral encourage, par exemple, « l'articulation et l'harmonisation des politiques sectorielles en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'amélioration de la qualité de vie de la population et de promotion de l'équilibre écologique », « l'intégration avec la région environnante », « la planification territoriale intégrée aux valeurs environnementales », « l'intégration sociale et économique », etc. Il en va de même pour le Plan Directeur du District fédéral, qui préconise, par exemple, une « vision systémique et intégrée du processus de développement urbain et rural, tenant compte des dimensions sociale, économique, environnementale, culturelle et spatiale », « l'intégration de la planification

territoriale avec les autres politiques sectorielles qui reflètent le processus de planification et de gestion du territoire du District fédéral et des municipalités voisines », ainsi que la mise en œuvre d' « actions intégrées à travers l'articulation technique, politique et financière entre agents publics et privés ».

Toutefois, pour que le désir d'intégration ne devienne pas un autre élément rhétorique, il est nécessaire de disposer d'instruments permettant d'atteindre cet objectif, ainsi que de contrôler l'application de ces instruments, soit par les organismes de contrôle officiels, soit par la société civile organisée, sous la tutelle du Pouvoir Judiciaire. Un exemple en est le zonage écologique économique du District fédéral, récemment publié, lequel permettra, s'il est bien respecté, l'occupation du territoire en fonction de la vocation de chaque région, ce qui, en théorie, constitue déjà une limitation à l'étalement urbain. Mais il faut aller plus loin.

Des instruments tels que l'étude d'impact sur l'environnement et l'étude d'impact sur le voisinage peuvent et doivent être utilisés pour examiner les effets des projets et activités en termes d'étalement urbain, sans même qu'il soit nécessaire de modifier la législation en vigueur, car ce phénomène a des incidences sur des aspects qui doivent être considérés lors de l'application de ces instruments. À titre d'exemple, la Loi n° 5.022/2013, qui régit l'application de l'étude d'impact sur le voisinage (EIV) dans le District fédéral, établit dans son article 3 que cet instrument poursuit les objectifs suivants : « I - S'attaquer aux effets positifs et négatifs de l'entreprise ou de l'activité sur la qualité de vie de la population résidente ou utilisatrice de la zone d'étude et de ses environs ; II - Assurer le respect de l'intérêt collectif quant aux limites du lotissement, de l'utilisation, de l'occupation des sols et du développement économique afin de garantir le droit à une qualité de vie et au bien-être de la population ; III - Identifier, qualifier, estimer, analyser et prévoir la présence d'impact ou de risque de dommage pouvant être causé par la mise en œuvre de l'entreprise ou de l'activité ; IV - Protéger et mettre en valeur le paysage urbain et le patrimoine culturel du District fédéral ; V - Protéger et améliorer le paysage urbain et le patrimoine culturel brésilien, en particulier le complexe urbain de Brasilia ; VI - Permettre l'insertion harmonieuse de l'entreprise ou de l'activité dans son environnement, afin de promouvoir la durabilité et le développement économique, en préservant les intérêts généraux et collectifs ; VII - Définir des mesures pour prévenir, éliminer, minimiser et compenser les effets néfastes d'une entreprise ou d'une activité mettant en péril la santé, la sécurité et le bien-être de la population ; VIII - Assurer la démocratisation des processus décisionnels par la participation de la population à l'évaluation de la viabilité des entreprises ou des activités soumises à l'EIV ; IX - Assurer la publicité des documents et informations émanant de l'EIV ; X - Assurer une répartition équitable des avantages et des inconvénients résultant du processus d'urbanisation ; XI - Assurer l'insertion de l'entreprise et de l'activité avec une prévision d'infrastructure adéquate ; XII - Respecter les principes et les directives énoncés dans la Constitution fédérale, la Loi Organique du District fédéral, le Statut de la Ville, le Plan Directeur d'aménagement du territoire (PDOT), la législation sur l'utilisation et l'occupation des sols et les autres lois en vigueur dans ce domaine ; XIII - Préserver la garantie de la mobilité ». Bien entendu, il serait préférable que l'analyse obligatoire de l'impact de l'entreprise en ce qui concerne l'étalement urbain soit énoncée explicitement dans le texte légal, et il en va de même pour l'étude d'impact sur l'environnement. Cependant, il est inutile de mentionner tous ces aspects si la nécessaire indépendance, la structure administrative des organes chargés de

préparer ces études et la possibilité effective de participation du public au processus décisionnel ne sont pas assurées, afin de limiter l'espace discrétionnaire de l'Administration publique. En outre, une étude approfondie, indépendante et transparente ne sert à rien si le pouvoir décisionnel n'est pas tenu de motiver de manière précise toute décision allant à l'encontre des conclusions de cette étude ou des contributions apportées par la population. D'un autre côté, tous ces efforts sont vains lorsqu'il n'y a pas un service de surveillance capable d'empêcher de nouvelles occupations sauvages, quand les réponses à d'éventuelles violations de la législation, y compris dans le domaine pénal, sont faibles, et lorsque la politique de régularisation foncière encourage l'émergence de nouveaux lotissements clandestins et n'internalise pas les coûts environnementaux et urbains qui en découlent dans le prix final des lots, notamment par rapport aux occupants à revenus moyens ou supérieurs.

Les mêmes objectifs doivent naturellement être poursuivis par rapport aux autres politiques publiques. La politique du logement, par exemple, doit donner la priorité aux projets dans les zones déjà urbanisées, desservies par le système de transports en commun et proches des offres d'emploi, des services et des équipements publics, en respectant les particularités du complexe urbain de Brasilia. Dans le même temps, des mesures réglementaires et économiques doivent être adoptées pour inciter les propriétaires à utiliser des zones urbanisées et éviter la spéculation financière. Les nouveaux aménagements, quant à eux, doivent, dans la mesure du possible, être mis en place dans des zones adjacentes aux espaces consolidés, et à densités et à usages qui permettent d'optimiser l'occupation du sol sans réduire la qualité de vie de la population. En outre, l'approvisionnement en eau et en électricité, l'assainissement et d'autres services du genre doivent s'accorder aux réseaux officiels correspondants, sans quoi ils peuvent nuire à la prestation de ces services à l'ensemble de la population, soit en quantité ou en qualité.

Des mesures telles que l'exemption d'études d'impact sur l'environnement ou sur le voisinage pour certaines catégories de lotissements ou une régularisation foncière qui ne s'occupe pas de résoudre les problèmes urbains, environnementaux et sociaux sous-jacents peuvent aggraver encore plus la situation, car cela implique de laisser pour les générations futures le fardeau de solutionner ces problèmes, voire de se soumettre à une réduction irréversible de leur qualité de vie, en conséquence des omissions du présent.

D'autre part, le contrôle de l'étalement urbain est fondamental pour atteindre les objectifs fixés par la politique brésilienne de mobilité urbaine, établie par la Loi fédérale n° 12.587 du 3 janvier 2012. En effet, cette politique adopte comme principes l'accessibilité universelle, le développement durable des villes, l'équité dans l'accès des citoyens aux transports en commun, l'efficacité, l'efficience et l'effectivité dans la circulation urbaine, entre autres. De plus, l'un des objectifs fixés par cette loi est la réduction des coûts environnementaux et socio-économiques liés à la circulation des personnes et des marchandises dans les villes. D'ailleurs, l'un des principes directeurs pour y parvenir est précisément l'intégration de la politique de mobilité avec la politique de développement urbain et avec leurs politiques sectorielles respectives en matière de logement, d'assainissement, d'aménagement et de gestion du territoire.

En outre, la politique agricole doit rechercher efficacement le maintien de l'homme à la campagne et la production de denrées alimentaires, mais pour ce faire, il est nécessaire d'offrir des incitations et des infrastructures compatibles avec les caractéristiques rurales de ces zones,

en plus d'empêcher les espaces à vocation agricole d'être transformés en zones urbaines sans aucun critère. Michel PRIEUR enseigne à cet égard que « la multiplication anarchique des constructions individuelles en milieu rural tant pour des résidences secondaires que principales a donné naissance à ce qu'il est convenu d'appeler le « mitage ». Cette dispersion des constructions, par son ampleur, est devenue un problème collectif d'aménagement de l'espace rural. Il s'est avéré que ce mitage présentait de nombreux inconvénients. Il porte atteinte aux paysages et aux sites et contribue à dégrader des espaces naturels parfois fragiles [...] ; il stérilise définitivement des terres en les soustrayant à l'agriculture et en rendant plus difficiles les restructurations d'exploitations ; il entraîne des coûts importants pour les collectivités (voirie, assainissement, collecte des ordures, etc.) »¹⁹⁷.

Dans le même esprit, la politique de développement économique et social, comme toutes les autres, doit favoriser l'occupation rationnelle du territoire. Ainsi, la croissance de l'économie et la création d'emplois doivent être promues de manière durable et ne peuvent constituer un facteur supplémentaire de fragmentation et de dispersion des villes, car, comme nous l'avons dit, c'est la Constitution brésilienne elle-même qui conditionne l'activité économique à la protection de l'environnement et à la réduction des inégalités sociales.

En dernier lieu, il faut reconnaître que la politique de prévention des risques naturels et technologiques n'aide que très peu lorsque toutes les autres politiques échouent, permettant ainsi l'occupation de zones sensibles du point de vue géologique, hydrométéorologique ou biologique. Pour cette raison, la Loi fédérale n° 12.608 du 10 avril 2012, qui définit la Politique brésilienne de protection et défense civile, vise à stimuler le développement de villes résilientes et les processus d'urbanisation durable ; stimuler la planification de l'utilisation des terres urbaines et rurales, en vue de sa conservation et de la protection de la végétation native, des ressources en eau et de la vie humaine ; lutter contre l'occupation de zones vulnérables et risquées du point de vue de l'environnement et promouvoir la réinstallation de la population résidente dans ces zones ; ainsi que de stimuler les initiatives qui ont pour objectif la destination du logement dans un endroit sûr, entre autres.

En fin de compte, toutes ces politiques doivent être guidées par l'engagement éthique qui consiste à préserver l'environnement pour les générations présentes et futures. C'est l'élément écologique qui, en dernière analyse, doit imprégner toutes les actions publiques et celles issues d'initiatives privées, afin d'assurer l'équilibre nécessaire à la préservation de la vie elle-même. D'après Michel PRIEUR, « l'environnement est devenu en lui-même un but d'intérêt général qui conditionne toutes les politiques au nom du principe d'intégration. Ainsi, ce nouveau droit de l'environnement n'est pas seulement un droit qui régule des activités de façon neutre, c'est un droit engagé dans la lutte contre les pollutions et la perte de biodiversité. [...] Le droit de l'environnement est donc guidé par un objectif qui implique une obligation de résultat »¹⁹⁸. Dans ce sens, P. SOLER-COUTEAUX et E. CARPENTIER soutiennent que « la norme d'urbanisme ne sera considérée comme légitime et jugée légale que si elle intègre

¹⁹⁷ Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 7^e édition., Paris, Dalloz, 2016, p. 1020.

¹⁹⁸ Michel PRIEUR, « Le nouveau principe de « non régression » en droit de l'environnement », in Michel PRIEUR et Gonzalo SOZZO (eds.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2012, P. 5-46.

pleinement et effectivement la dimension environnementale »¹⁹⁹. Pour TIETZMANN, ce principe d'intégration environnementale présente une caractéristique plus contraignante au Brésil et en France, en vertu de ce que disposent les constitutions de ces deux pays, devant être compris comme une obligation. Selon lui, cette approche intégrative « ne se limite pas uniquement aux politiques publiques ; elle se centre également sur les normes juridiques qui doivent régir toute action menant à un établissement humain durable ». À cette fin, l'auteur défend la mise en œuvre d'une intégration toujours plus en amont, en soumettant également à l'étude d'impact les plans et programmes gouvernementaux et même les normes juridiques²⁰⁰.

En dépit de ces pistes pour lutter contre l'étalement urbain, il faut que chaque ville construise sa propre stratégie pour faire face à ce phénomène, laquelle doit être conçue, cela va sans dire, dans une perspective de protection des droits de l'homme.

Chapitre 2 - L'inexistence d'une solution universelle contre l'étalement urbain

Il n'existe pas deux villes identiques, car chacune est le résultat de l'entrelacement de différents facteurs politiques, géographiques, économiques, environnementaux, culturels, etc. Par conséquent, le contrôle de l'étalement urbain, qui est associé à ces mêmes facteurs, peut varier considérablement d'une ville à l'autre, notamment en fonction du système juridique dans lequel chaque ville est encadrée.²⁰¹

D'abord, le District fédéral se distingue de toutes les autres agglomérations urbaines du fait d'accueillir la capitale du Brésil, Brasilia, qui a ses propres fonctions et un complexe urbain protégé. Mais il est différent aussi en raison de sa situation géographique stratégique et de son extension territoriale relativement réduite, de son organisation politique et administrative particulière, de sa situation environnementale fragile, de sa formation culturelle hétérogène et de son économie extrêmement dépendante du secteur public, parmi de nombreux autres aspects. Ainsi, toute politique de lutte contre l'étalement urbain doit être élaborée et perfectionnée en fonction de ce contexte particulier, en dégagant les conditions de la réussite afin de ne pas reproduire les mêmes erreurs. Sérgio Ulisses JATOBÁ affirme à ce propos que, même s'il est de plus en plus évident que les densités élevées ont tendance à être plus efficaces pour les fonctions urbaines, il n'existe pas de paramètre unique de densité optimisée, mais différentes manières de considérer les densités et leur relation avec la gestion urbaine²⁰². En tout état de cause, Vincent FOUCHIER rappelle qu'« [...] il est toujours utile de regarder ce qui a déjà été tenté, non pour en faire un modèle, mais pour s'en inspirer : car chaque contexte est particulier et doit inventer son propre modèle »²⁰³.

¹⁹⁹ Pierre SOLER-COUTEAUX et Elise CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme*, 7^e éd., Paris, Dalloz, 2019, p. 11.

²⁰⁰ José Antônio TIETZMANN E SILVA, *Le droit et les établissements humains : la construction de l'établissement humain durable*, *op. cit.*, p. 169-170.

²⁰¹ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, *op. cit.*, p. 15.

²⁰² Sérgio Ulisses JATOBÁ, « Densidades urbanas nas regiões administrativas do Distrito Federal », *Texto para Discussão*, février 2017, vol. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

²⁰³ Cf. Christian GARNIER, « Réduire l'étalement urbain : mission (im)possible ? », *Annales de Mines - Responsabilité & Environnement*, juillet 2018, N° 91-© Annales des Mines, F.F.E., p. 74-81.

C'est dans le même esprit que nous nous proposons d'analyser les sources internationales mobilisables pour lutter contre l'étalement urbain (Section 1) et l'encadrement juridique de ce phénomène dans l'Union européenne et, plus particulièrement, en France (Section 2).

Section 1 - Les sources internationales mobilisables contre l'étalement urbain

L'efficacité du Droit international de l'environnement est toujours remise en question à cause des limitations imposées par la souveraineté des États. Comme le montre le rapport « Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement : devoirs des États, droit des individus », élaboré par l'association le Club des Juristes, « le plus souvent, le contrôle de l'application d'une convention internationale relève d'un mécanisme souple, non-juridictionnel. Il est souvent confié à un comité « de contrôle » ou « de suivi », instance administrative plus ou moins indépendante du Secrétariat de la convention [...] »²⁰⁴. Nonobstant, dans un contexte de plus en plus mondialisé, le droit international de l'environnement joue un rôle très important en tant qu'instrument de pression politique. En outre, son rôle dans la conception de mécanismes de protection de l'environnement est indéniable et ses contributions sont intégrées de manière plus contraignante par les lois internes de chaque pays.

Loin de vouloir faire un inventaire exhaustif des sources internationales mobilisables contre l'étalement urbain, l'objectif est ici de mettre en évidence la relation de ce phénomène avec les grandes questions environnementales en discussion dans le scénario politique international, en cherchant à faire ressortir certains aspects de cette relation qui devraient être pris en compte par les pouvoirs publics locaux et la société lors de l'élaboration et du contrôle de la politique de développement urbain du District fédéral.

Nous avons déjà mentionné ici les déclarations de Stockholm 1971 et de Rio 1992, qui, malgré leur nature non contraignante, ont énoncé certains des grands principes du Droit de l'environnement tels que le principe de prévention, de précaution et du pollueur-payeur – ce dernier émanant de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – lesquels sont à la base des principaux instruments juridiques de protection de l'environnement et de promotion du développement durable de l'actualité. La Déclaration de Stockholm, considérée comme l'acte fondateur du Droit international de l'environnement, mentionnait déjà l'impact des villes sur l'environnement en prévoyant dans son principe 15 qu' « en planifiant les établissements humains et l'urbanisation, il faut veiller à éviter les atteintes à l'environnement et à obtenir le maximum d'avantages sociaux, économiques et écologiques pour tous [...] ». La Déclaration de Rio de 1992, à son tour, en plus de promouvoir l'objectif du développement durable et le mécanisme de l'étude d'impact, a souligné l'importance de la participation du public dans le processus décisionnel ayant impact sur l'environnement dont le droit à l'information est un prérequis et l'accès à la justice est une garantie. L'opérationnalisation de ce projet de développement durable a été détaillée par l'Agenda 21, mentionnée dans le chapitre précédent.

²⁰⁴ *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement : devoirs des États, droit des individus*, s.l., Le club des juristes, 2015.

Parallèlement à ces documents, de portée générale, il existe un certain nombre de traités internationaux dans lesquels le Brésil fait partie, étant donc plus contraignants, et qui peuvent être invoqués comme des limitations au gaspillage de l'espace dans le District fédéral, même s'ils ne sont pas consacrés spécifiquement au phénomène de l'étalement urbain. L'un d'entre eux est la Convention de 1972 sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel²⁰⁵, dans lequel les parties s'engagent à adopter des mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières appropriées pour identifier, protéger, conserver, mettre en valeur et réhabiliter le patrimoine naturel et culturel situé sur leur territoire. C'est exactement le cas de Brasilia dont la protection dépend également de la protection de ses alentours. Peuvent également être citées la Convention-Cadre des UN sur les Changements Climatiques de 1992²⁰⁶, dans laquelle les parties s'engagent à tenir compte des considérations liées aux changements climatiques dans leurs politiques et actions sociales, économiques et écologiques et à adopter des mesures nécessaires en vue d'atténuer les changements climatiques ou de s'y adapter ; et la Convention sur la diversité biologique de 1992²⁰⁷, dans laquelle les parties s'engagent, par exemple, à intégrer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans leurs plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents. Certes, la manière dont le sol est utilisé dans le District fédéral génère des impacts irréversibles sur les objets de protection de ces traités.

Au niveau régional, il y a l'accord-cadre relatif à l'environnement du Mercosur de 2001²⁰⁸, qui, en plus d'encourager les parties à incorporer un élément écologique dans les politiques sectorielles à partir d'une approche globale, stimule la promotion de la participation effective de la société civile s'agissant de s'attaquer aux problèmes ayant trait à l'environnement et encourage l'inclusion des coûts ayant trait à l'environnement grâce à l'utilisation d'instruments de gestion économique et de réglementation.

Un autre instrument pouvant contribuer de manière importante, même de façon indirecte, à la lutte contre l'étalement est l'accord régional d'Escazu de 2018 sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes²⁰⁹. Cet accord – qui n'a pas encore été ratifié par le Brésil et n'entrera en vigueur qu'après le dépôt du onzième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion – vise à assurer, par exemple, la participation du public aux processus décisionnels, de contrôle, de réexamen ou de mise à jour relatifs aux questions environnementales d'intérêt public, comme l'aménagement du territoire et l'élaboration de politiques, de stratégies, de plans, de normes et de règlements, qui ont ou peuvent avoir un

²⁰⁵ UNESCO Centre du patrimoine mondial, *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, <https://whc.unesco.org/fr/conventiontexte/>, (consulté le 4 septembre 2019).

²⁰⁶ *Qu'est-ce que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques?* | CCNUCC, <https://unfccc.int/fr/process-and-meetings/the-convention/qu-est-ce-que-la-convention-cadre-des-nations-unies-sur-les-changements-climatiques>, (consulté le 4 septembre 2019).

²⁰⁷ Biosafety Unit, *Text of the Convention*, <https://www.cbd.int/convention/text/>, 13 mai 2016, (consulté le 4 septembre 2019).

²⁰⁸ *Accord-cadre relatif à l'environnement du MERCOSUR*, <https://www.ecolex.org/fr/details/treaty/framework-agreement-on-the-environment-of-mercosur-tre-153663/>, (consulté le 4 septembre 2019).

²⁰⁹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, *Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*, <https://www.cepal.org/en/escazuagreement>, (consulté le 4 septembre 2019).

impact significatif sur l'environnement. Comme indiqué précédemment, cette participation est déjà assurée dans une certaine mesure par la législation brésilienne et du District fédéral, mais dans des conditions qui restreignent beaucoup les possibilités d'une ingérence effective du public dans le processus décisionnel.

D'ailleurs, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, adopté à la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe, en 2015, indique l'urbanisation sauvage et rapide et la mauvaise gestion des sols comme étant des facteurs de risque et souligne l'importance de promouvoir la prise en compte systématique des évaluations de risques de catastrophe dans l'élaboration et l'application des politiques d'occupation des sols, notamment l'aménagement urbain; les évaluations de la dégradation des terres et les logements à caractère informel et non permanent; ainsi que l'utilisation de directives et d'instruments de suivi reposant sur les changements prévus en termes démographiques et environnementaux.

Les Conférences des Nations Unies Habitat I (Vancouver, 1976), II (Istanbul, 1996), II+5 (New York, 2001) et III (Quito, 2016) ont également fourni des éléments importants pour la lutte contre l'étalement urbain, cette fois de façon plus orientée. Dans cette dernière, il a été adopté le « Nouveau Programme pour les villes », avec plusieurs actions vouées à la promotion du développement durable et à assurer le « droit à la ville » pour tous. À l'occasion, ont été présentés la « Déclaration de Quito sur les villes et les établissements humains viables pour tous » et le « Plan de Quito relatif à la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes », où les 197 pays participants s'engagent, par exemple, à « promouvoir une utilisation durable des terres et, dans cette perspective, à combiner les expansions urbaines avec des niveaux adéquats de densité et de compacité, afin d'éviter ou de contenir l'étalement urbain, ainsi qu'à prévenir les changements inutiles d'affectation des terres et la perte de terres productives et d'importants écosystèmes fragiles ». Ces documents encouragent aussi « l'adoption de stratégies d'aménagement de l'espace qui prennent en compte, selon le cas, la nécessité d'orienter l'expansion urbaine en privilégiant le renouvellement par la planification d'infrastructures et de services accessibles et bien connectés, des densités de population viables, ainsi que la compacité et l'intégration de nouveaux quartiers dans le tissu urbain, toutes choses qui permettront d'éviter l'étalement urbain et la marginalisation » ; « la gestion maîtrisée des extensions urbaines et des dents creuses, en privilégiant, selon que de besoin, la rénovation, la régénération et le rééquipement des zones urbaines, y compris l'assainissement des taudis et des implantations sauvages, en créant des bâtiments et des espaces publics de haute qualité, en favorisant des approches intégrées et participatives associant l'ensemble des parties prenantes et des populations, et en évitant la ségrégation spatiale et socioéconomique et l'embourgeoisement, tout en préservant le patrimoine culturel et en évitant ou en contenant l'étalement urbain » ; et « une planification urbaine et territoriale intégrée, y compris les extensions urbaines planifiées sur la base des principes d'utilisation équitable, efficiente et durable des terres et des ressources naturelles, de compacité, de polycentrisme, d'adéquation de la densité et de la connectivité et d'usage multiple de l'espace, ainsi que les utilisations sociales et économiques mixtes des zones bâties, de façon à éviter l'étalement urbain, à réduire les problèmes et les besoins en matière de mobilité et les coûts par tête de la prestation de services et à tirer parti de la densité et des économies d'échelle et d'agglomération, selon le

cas ». Il ne faut donc pas beaucoup d'efforts pour se rendre compte que la politique de développement urbain du District fédéral va à l'encontre de ce que la communauté internationale croit nécessaire pour construire un établissement urbain durable.

Il existe d'autres traités qui ne s'appliquent pas au Brésil, mais qui peuvent servir de référence pour l'élaboration de normes et la mise en œuvre de politiques publiques favorisant le contrôle de l'étalement urbain. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, par exemple, la Convention de Florence sur le paysage, adoptée en 2000, apporte des contributions importantes en ce qui concerne cet aspect de la protection environnementale qui est profondément affecté par l'étalement urbain et qui mériterait plus d'attention dans la politique de développement urbain du District fédéral. Cette convention définit le paysage comme « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » et prône la reconnaissance juridique du paysage « en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ». En outre, ladite convention préconise l'intégration du paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme, agricole et environnementale, parmi d'autres, ne se limitant pas aux zones reconnues en tant qu'espaces remarquables, mais atteignant également ceux du quotidien²¹⁰. Au niveau du District fédéral, la Loi n° 5.022/2013 prévoit le paysage comme l'un des aspects à évaluer dans l'étude d'impact sur le voisinage. Plusieurs dispositions du Plan directeur du District fédéral et des législations plus récentes telles que le ZEE-DF et la LUOS font également référence au paysage, mais il est clair que, dans la pratique, la protection de cet aspect est très concentrée par rapport au complexe urbain de Brasilia, devant être également observée par rapport les autres régions du District fédéral.

La convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, à la participation du public, et à l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée au sein de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, est aussi une source féconde pour la construction de politiques de protection de l'environnement et de développement urbain plus participatives. Bien que le contenu de cette convention soit très semblable à celui de l'Accord d'Escazu, la vaste jurisprudence produite sur l'application des dispositifs de la première peut fortement faciliter l'implémentation de la deuxième, même si elles concernent des réalités très différentes.

On ne peut manquer non plus de mentionner les grandes contributions de l'OCDE pour l'affrontement de l'étalement urbain et le développement de villes compactes. Bien que le Brésil ne fasse pas encore partie de cette organisation, de nombreuses études ont été publiées sur le sujet, telles que le rapport « Repenser l'étalement urbain : Vers des villes durables », publié en 2018²¹¹, et l'ouvrage « Compact City Policies: A Comparative Assessment », paru en 2012²¹².

²¹⁰ Un nouveau paragraphe ajouté au texte de la Convention par un amendement de 2016 annonce que les parties « souhaitent que les valeurs et principes énoncés par la Convention puissent également s'appliquer à des États non européens qui le souhaiteraient ».

²¹¹ *Repenser l'étalement urbain : Vers des villes durables*, Paris, OCDE, 2018.

²¹² *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, Paris, OCDE, 2012.

Finalement, il convient d'évoquer des documents tels que la Nouvelle charte d'Athènes, élaborée en 2003 par le Conseil européen des urbanistes (CEU)²¹³, et les Chartes urbaines européennes I et II, adoptées en 1992 et 2008, respectivement, par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (avec une révision de la première en 2004). En ce qui concerne le sujet de la présente recherche, la Charte de 2008 prévoit ce qui suit : « Nous devons penser nos villes autour de formes urbaines compactes et denses réclamant le minimum de ressources pour être maintenues et permettant aux citoyens d'accéder dans une immédiate proximité aux diverses fonctions et services urbains, ainsi qu'à des espaces de loisirs et des espaces naturels préservés. Nous voulons une ville économe de ses ressources, de ses sols, de ses déplacements et de son énergie. Seule la cohérence et la compacité de nos villes permettront de rendre l'espace urbain plus facile, plus accessible, plus vivant pour tous les citoyens, quels que soient leurs conditions sociales, leur âge ou leur état de santé. [...] » « Nous faisons l'analyse que la dimension durable de notre développement urbain (ville compacte, mobilité choisie et maîtrisée, environnement respecté) n'est pas une étape de plus dans l'amélioration de notre qualité de vie, c'est la condition incontournable du bon développement de nos territoires. Seule une durabilité assumée donnera une vraie cohérence à nos projets de développement urbain et une réelle perspective de succès à nos politiques »²¹⁴.

Afin de prolonger cette réflexion, il convient d'analyser l'encadrement juridique donné à l'étalement urbain au niveau de l'Union européenne, et plus particulièrement en France.

Section 2 - L'encadrement juridique de l'étalement urbain dans l'Union Européenne et l'exemple français : une source d'inspiration ?

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'étalement urbain n'est pas un problème exclusif des pays en voie de développement. Bien au contraire, l'Union européenne et en particulier la France ont développé des stratégies spécifiques pour lutter contre ce phénomène précisément parce qu'il est encore une menace pour le développement durable dans cette région. Selon le Commissariat général au développement durable (CGDD), organe en charge de la production de données et de connaissances au sein du ministère de la Transition écologique et solidaire français, les surfaces bâties et revêtues ont crû trois fois plus vite que la population entre 1981 et 2012, pouvant atteindre entre 6 à 8 % du territoire métropolitain jusqu'en 2030. Cette même étude indique que, durant la période comprise entre 2006 et 2014, les logements individuels ont consommé quinze fois plus d'espace que les logements collectifs.²¹⁵

Il convient donc d'examiner premièrement quel est le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre l'étalement urbain. Ensuite, seront présentés certains instruments juridiques et politiques publiques adoptés en France visant à endiguer ce phénomène.

²¹³ *ECTP-CEU - New Charter of Athens 2003*, <http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/publications-8/the-charter-of-european-planning-213/31-publications/85-new-charter-of-athens-2003>, (consulté le 16 septembre 2019).

²¹⁴ *15th Plenary Session*, <https://rm.coe.int/1680719e8c>, (consulté le 13 septembre 2019).

²¹⁵ *Objectifs « zéro artificialisation nette »*. *Éléments de diagnostic. Achieving "zero net land take". Diagnostic criteria.* - Temis - Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0088450&requestId=0&number=1>, (consulté le 11 septembre 2019).

Paragraphe I - Un rôle restreint de l'Union européenne en matière de politique urbaine

En 2006, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a publié un rapport intitulé « L'étalement urbain en Europe : un défi ignoré », selon lequel plus d'un quart du territoire de l'Union européenne était déjà affecté par l'urbanisation, avec la possibilité de voir ce chiffre doubler en un peu plus d'un siècle²¹⁶. Ce contexte, associé à l'importance des villes pour le développement économique et social régional, a depuis longtemps attiré l'intérêt des institutions de l'UE par rapport aux enjeux de l'urbain.

Cependant, en plus de l'inexistence de prévisions dans les traités d'une compétence spécifique en matière de politique urbaine, l'éventuelle initiative de l'Union dans ce domaine reste encore plus difficile en raison de ce que disposent les articles 345 et 192 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE). Le premier établit, d'un côté, que « les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres », alors que le deuxième prévoit, d'un autre côté, une procédure législative spéciale en ce qui concerne l'aménagement du territoire (à l'exception de la gestion des déchets) et l'affectation des sols. Selon cette procédure, les décisions du Conseil sur ces matières seront adoptées à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social et du Comité des régions.

Malgré tous ces obstacles, nombreuses sont les initiatives de l'Union européenne pouvant influencer directement ou indirectement la lutte contre l'étalement urbain, soit en raison de sa politique environnementale, qui « vise un niveau de protection élevé »²¹⁷, soit en vertu de l'application du principe de l'intégration, explicitement adopté dans l'article 11 du TFUE²¹⁸, ou encore dans l'exercice d'autres compétences en matière de cohésion économique et sociale, de logements, de transport, etc. Parfois, ces mesures sont adoptées sous la forme de programmes, de projets, de rapports, de statistiques, de financements ou de réseaux d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques. C'est le cas des programmes Urban I et II et Urbact I, II et III ; des Projets Pilotes Urbains 1 et 2 ; de l'Audit Urbain 1 et 2 ; du Livre blanc sur la gouvernance européenne de 2001²¹⁹, et du rapport produit en 2016 par l'Agence européenne pour l'environnement en partenariat avec l'Office fédéral de l'environnement (Suisse), qui a présenté des méthodes d'évaluation comparative et des systèmes de surveillance d'étalement urbain pour l'Europe²²⁰.

Dans une communication au Conseil de 1990 (Livre vert sur l'environnement urbain), la Commission indiquait que l'étalement urbain nécessiterait des efforts importants en matière de planification et de financement dans les années à venir.

²¹⁶ FPFIS team, *Urban Sprawl in Europe - The Ignored Challenge*, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/books/urban-sprawl-europe-ignored-challenge>, 2016, (consulté le 13 septembre 2019).

²¹⁷ Article 130 R du Traité de l'Union européenne.

²¹⁸ Article 11 TFUE : « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».

²¹⁹ Raphaëlle FENET, *Politiques urbaines dans l'Union européenne: Rédefinition des rôles dans un système de gouvernance complexifié*, Mémoire, Université Lyon 2 Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Lyon, 2007.

²²⁰ *Urban sprawl in Europe - joint EEA-FOEN report*, <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe>, (consulté le 13 septembre 2019).

Un autre document important lié à la problématique urbaine adopté par les États membres de l'Union européenne a été la Charte des villes européennes pour la durabilité de 1994 (Charte d'Aalborg). En 2013, il a été publié un « cadre de référence » pour la mise en œuvre de cette Charte²²¹ et en 2014, les participants à la Conférence d'Aalborg+10 se sont engagés à éviter l'étalement urbain en atteignant des densités urbaines appropriées et en donnant la priorité aux sites déjà occupés plutôt qu'à l'occupation de nouveaux espaces.²²²

La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable de 2007, à son tour, contient le passage suivant : « L'habitat groupé constitue une base importante en vue de l'utilisation efficace et durable des ressources. Ce but peut être atteint en utilisant des méthodes de planification urbaine et régionale permettant d'empêcher l'étalement urbain. Dans ce domaine il faudra veiller avec un grand engagement à gérer l'offre de terrain et à contenir toute tendance à la spéculation. Dans ce contexte, l'aménagement de quartiers urbains mixtes d'habitat, d'activités professionnelles, de formation, d'approvisionnement et de loisirs apparaît comme étant particulièrement durable ».

En 2011, dans une autre communication au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, la Commission a fixé l'objectif consistant à supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupées.

Il convient de mentionner également les apports de la Directive 85/337 du Conseil des Communautés Européennes, modifiée par la Directive 2011/92/UE et par la Directive 2014/52/UE, concernant l'évaluation des incidences des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cette évaluation a objectif d'analyser les effets directs et indirects d'un projet sur la population et la santé humaine, la biodiversité, le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, ainsi que l'interaction entre ces facteurs. Parallèlement, la Directive 2001/42/CE a imposé cette même exigence à certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, comme nous verrons ensuite par rapport aux documents d'urbanisme adoptés en France.

Pour la même raison, plusieurs mesures adoptées par l'Union européenne en matière de protection du paysage, de la biodiversité, des espaces naturels et ruraux ou de promotion du développement durable, entre autres, peuvent contribuer à la lutte contre l'étalement urbain. Un des objectifs de la Politique Agricole Commune (PAC), par exemple, est de « préserver les zones rurales et les paysages dans l'ensemble de l'UE ».²²³ Chaque État membre de l'Union européenne continue néanmoins de jouer le rôle central dans la lutte contre ce phénomène sur son territoire respectif.

²²¹ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2^a., Paris, 2016, p. 216-217.

²²² *European Sustainable Cities Platform | Aalborg +10 (2004)*, <http://www.sustainablecities.eu/conferences/aalborgplus10/>, (consulté le 13 septembre 2019).

²²³ *La politique agricole commune en bref*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_fr, (consulté le 13 septembre 2019).

Paragraphe II - L'intégration progressive de la lutte contre l'étalement urbain dans la législation française

Les instruments qui seront examinés ci-après intègrent le cadre normatif et les politiques publiques de la France en ce qui concerne l'aménagement du territoire et le contrôle de l'occupation et l'usage des sols. Certains d'entre eux ont pour objectif spécifique de contenir l'étalement urbain. D'autres n'ont pas exactement cette fonction, mais contribuent indirectement à cette fin. La mention de ces initiatives ne signifie pas qu'elles sont toujours adaptables au Brésil et au District fédéral, compte tenu des différences entre ces deux pays en termes de système juridique, d'organisation politique et administrative, voire de réalité économique et sociale. Dans tous les cas, le contact avec différentes approches peut s'avérer très utile pour acquérir le recul nécessaire pour analyser le système brésilien et, plus spécifiquement, celui du District fédéral, dans le but de les perfectionner.

Vu que la lutte contre l'étalement urbain relève de plusieurs sources et qu'elle est mise en œuvre à différents niveaux, nous n'avons pas la prétention d'être exhaustifs dans cette énumération, mais nous nous proposons plutôt de mettre en évidence les principaux apports du Droit français qui seraient les plus à même d'enrayer ce problème majeur qu'est l'explosion urbaine au Brésil. Nous n'avons pas non plus jugé opportun d'évoquer les règles spécifiques aux zones de montagnes et du littoral, puisque cela ne serait pas très utile dans le cas du District fédéral, où le territoire reste loin du littoral et est majoritairement plat. D'un autre côté, étant donné les différences existantes entre ces deux pays en termes d'organisation interne, il nous a paru plus pertinent de nous attacher à la substance même des règles de fond plutôt qu'au mode d'emploi de ces instruments. Il faut souligner également qu'une éventuelle adaptation de ces instruments à la réalité du DF devrait prendre en compte la situation particulière du Plan pilote de Brasilia dont la conception urbaine doit être préservée.

En tout premier lieu, il convient de préciser que le système français n'est pas exempt de critiques. Les références de la doctrine française à la complexité excessive et à l'instabilité de la législation, qui en fait souvent une source d'insécurité juridique, sont récurrentes. Cela a donné lieu à des réformes législatives et réglementaires successives sous prétexte de « simplification » du Droit de l'urbanisme, mais avec une tendance tout aussi inquiétante à l'assouplissement des règles et la restriction des recours contentieux. En outre, la France a également eu de mauvaises expériences en matière d'aménagement du territoire. Jacqueline MORAND-DEVILLER cite le cas des complexes de logements dits « grands ensembles », qui, selon lui, « ont une architecture désastreuse et caractérisent des vrais ghettos sociaux, ne prenant en compte ni la nécessité d'emplois sur place, ni la question des transports et encore moins l'exigence d'art de vivre »²²⁴.

Entre erreurs et succès, une chose semble certaine : le Droit de l'urbanisme français ne se contente pas de simples promesses, incarnées dans des principes et des orientations générales ou encore dans des normes exclusivement programmatiques, bien qu'il les valorise également. Parallèlement aux grandes orientations, il y a généralement des règles concrètes, dotées d'une plus grande coercivité, pour tenter d'atteindre les objectifs proposés, ainsi que des mécanismes

²²⁴ Jacqueline MORAND-DEVILLER, « La ville durable », *Meio Ambiente*, 2004, Grandes Eventos V.1, Brasília, ESMPU, p. 287-297.

de suivi des résultats respectifs, comme nous le verrons par rapport au problème de l'étalement urbain. Un autre aspect qui semble le distinguer, en partie en raison de l'adoption du système de juridiction dualiste, est la forte influence du juge administratif sur le processus d'amélioration des normes urbanistiques, ainsi que la recherche incessante de la cohérence des décisions judiciaires, qui se manifeste notamment par le respect de la jurisprudence. Dans un pays où le droit de propriété est considéré comme « sacré » en vertu de dispositions constitutionnelles²²⁵, il est possible de le voir plier dans l'intérêt général.

En France, la lutte contre l'étalement urbain a pris de l'ampleur depuis les années 1970, en réponse à la multiplication des constructions éparpillées dans les espaces ruraux : le phénomène que nous avons déjà qualifié de « mitage » ou de « rurbanisation ». Progressivement, la législation française s'est dotée de mécanismes spécifiques permettant d'éviter l'occupation fragmentée du territoire et le gaspillage de l'espace, donnant lieu à l'émergence d'une véritable politique publique visant à contenir ce phénomène²²⁶. L'objectif est de favoriser un modèle de ville compact, à partir de la rénovation et/ou de la densification d'espaces déjà urbanisés, afin d'empêcher l'occupation de nouveaux espaces naturels ou agricoles à des fins urbaines.

Dans la Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution de l'habitat, de l'aménagement et du numérique, la lutte contre l'étalement urbain a été expressément définie en tant qu'objectif général du Droit de l'urbanisme. Cette loi a modifié l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme français, qui contient désormais le texte suivant :

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; [...] ».

Ces objectifs généraux doivent être observés à la fois dans l'activité de planification et dans l'octroi des autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir et déclaration préalable), mais ils guident également le contrôle exercé par le juge administratif, de manière à contenir la consommation d'espace dans ses dimensions à la fois quantitative et qualitative.

Depuis la décentralisation qui a eu lieu en 1983, les communes sont compétentes pour planifier l'occupation de leur propre territoire. Cependant, c'est une faculté, pas une imposition.

²²⁵ L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

²²⁶ Les lois suivantes ont apporté d'importants changements au cadre juridique de lutte contre l'étalement urbain : Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ; Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) ; Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) ; Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ; et Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

De toute façon, les communes qui n'exercent pas cette compétence sont soumises à l'application du Règlement National d'urbanisme (RNU), assez restrictif. Ce règlement, inscrit dans le Code de l'urbanisme français, est régi par le « principe de la constructibilité limitée », selon lequel « en l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune »²²⁷. Le code prévoit certaines exceptions à ce principe, telles que « les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole »²²⁸, mais cela ne précise pas ce que sont les « parties urbanisées de la commune », de sorte qu'il appartient au juge de définir les éléments nécessaires à la caractérisation de ces espaces à l'aide de la technique des faisceaux d'indices. Il s'agit donc d'une première règle concrète pour contrôler l'étalement urbain, qui s'applique à toutes les communes ne disposant pas d'un document d'urbanisme. Mais ce n'est pas le seul. Le RNU établit, par exemple, qu'« en dehors des parties urbanisées des communes, le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination : 1° À favoriser une urbanisation dispersée incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants, en particulier lorsque ceux-ci sont peu équipés ; 2° À compromettre les activités agricoles ou forestières [...] »²²⁹. La même règle s'applique lorsque « le terrain n'est pas desservi par des voies publiques ou privées compatibles avec le projet, y compris du point de vue de la sécurité des usagers et de la circulation des engins de lutte contre l'incendie »²³⁰ ou quand le projet envisagé impose « la réalisation par la commune d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources actuelles, soit un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics »²³¹.

Il convient de préciser que certaines des dispositions du RNU sont applicables même dans les communes dotées d'un document d'urbanisme. Celles-ci sont appelées « dispositions d'ordre publique »²³², qui s'appliquent pour « certaines préoccupations d'intérêt général relatives à la sécurité, au patrimoine ou à des protections à caractère environnemental et aux principes du droit de l'environnement »²³³. C'est le cas de l'article R. 111-27 du Code de l'urbanisme, qui permet de refuser le projet ou d'imposer des conditions quand « les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ». Tous ces dispositifs favorisent l'occupation ordonnée du territoire, et ont donc des effets positifs sur le contrôle de l'étalement urbain.

En plus du RNU, l'État français peut se prévaloir des « Directives territoriales d'aménagement et de Développement Durables » (DTADD) pour déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, des sites et des paysages et de

²²⁷ Article L.111-3 du Code de l'urbanisme.

²²⁸ Article L111-4 du Code de l'urbanisme.

²²⁹ Article R 111-14 du Code de l'urbanisme.

²³⁰ R. 111-5 du Code de l'urbanisme.

²³¹ R. 111-13 du Code de l'urbanisme.

²³² R. 111-1 du Code de l'urbanisme.

²³³ Bernard DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2018, p. 74.

cohérence des continuités écologiques, entre autres fins²³⁴. Par ailleurs, l'article 10 de la Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a créé les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui fixent une série d'objectifs à moyen et long terme sur le territoire de la région, dont une grande partie concerne l'environnement, y compris la gestion économe de l'espace.²³⁵

D'autre part, le Code de l'urbanisme français définit également des règles visant à contenir l'étalement urbain qui s'appliquent lorsque les communes exercent leurs compétences en matière de planification. Dans un tel cas, les règles du RNU ne s'appliquent pas, à l'exception des dispositions d'ordre public susmentionnées. Tout d'abord, nous citerons les deux principaux instruments de planification du Droit de l'urbanisme français au niveau local, également appelés documents d'urbanisme, en cherchant à mettre en évidence les dispositifs les plus directement liés à la lutte contre l'étalement urbain : le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le plan local d'urbanisme (PLU), introduits par la Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Compte tenu des objectifs de la présente étude, nous ne traiterons pas des variations possibles du plan local d'urbanisme, tels que le PLU intercommunal et la carte communale.

Comme son nom l'indique, le SCOT est un document intégrateur qui vise à assurer la cohérence au territoire, en fixant « les orientations fondamentales de l'aménagement d'un ensemble de communes, ainsi que les perspectives idéales à long et moyen terme de leur développement »²³⁶. Le PLU, à son tour, est « l'expression d'un véritable 'projet global urbain' pour l'ensemble du territoire communal, à partir d'un diagnostic et d'une évaluation des besoins dont la liste s'enrichit : besoins en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services »²³⁷. Grâce à ces aspects, le PLU est le document d'urbanisme français qui ressemble le plus au plan directeur prévu par le droit brésilien.

Le SCOT peut être un grand allié dans la lutte contre l'étalement urbain, car il permet de considérer en amont les objectifs d'un ensemble de communes en termes d'économie d'espaces naturels et agricoles. Il est composé d'un rapport de présentation ; d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et d'un document d'orientation et d'objectifs (DOO), chacun de ces éléments pouvant comprendre un ou plusieurs documents graphiques²³⁸.

La procédure d'élaboration du SCOT prévoit, par exemple, une consultation avec les commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)²³⁹, en plus d'être soumis à l'évaluation environnementale prévue par la Directive n° 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, devant assurer la

²³⁴ Articles L 102-4 à L 102-11 du Code de l'urbanisme.

²³⁵ Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 7e édition., Paris, Dalloz, 2016, p. 939.

²³⁶ Jacqueline MORAND-DEVILLER et Sébastien FERRARI, *Droit de l'urbanisme*, 10^e éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 60.

²³⁷ Jacqueline MORAND-DEVILLER et Sébastien FERRARI, *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 68.

²³⁸ Article L141-2 du Code de l'urbanisme.

²³⁹ Article L 132-13 du Code de l'urbanisme.

participation du public (habitants, associations locales et autres personnes concernées) pendant toute la durée de l'élaboration du projet²⁴⁰.

En termes de contenu, le rapport de présentation du SCOT doit contenir, parmi d'autres éléments, une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de schéma et identifier les espaces dans lesquels les PLU de chaque commune doivent analyser les capacités de densification et de mutation²⁴¹.

D'un autre côté, le DOO du SCOT doit indiquer les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger dont il peut définir la localisation ou la délimitation²⁴² et des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, par secteur géographique.²⁴³ Il peut également (faculté) : déterminer la valeur au-dessous de laquelle le PLU de chaque commune ne pourra pas fixer la densité maximale de construction²⁴⁴ ; définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les PLU doivent imposer une densité minimale de construction²⁴⁵ ; imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par des équipements publics ; réaliser une évaluation environnementale ou une étude de densification des zones déjà urbanisées²⁴⁶ ; déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs²⁴⁷.

Bien entendu, dans ce processus, il sera toujours possible de concilier l'objectif de la gestion économique des sols avec d'autres objectifs pouvant influencer les choix de densification, telle que la préservation de l'unité architecturale du territoire²⁴⁸.

Au niveau communal, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols sont définies par le plan local d'urbanisme (PLU)²⁴⁹, qui, comme le SCOT, a des règles spécifiques pour contenir l'étalement urbain. Ce plan, qui doit être compatible avec le SCOT, est composé d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et des annexes.

D'abord, le projet de PLU est également soumis à l'avis de la CDPENAF s'il peut provoquer une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers et son périmètre n'est pas couvert par un SCOT²⁵⁰. En outre, il sera soumis à évaluation environnementale (Directive n° 2001/42/CE) s'il est susceptible d'avoir des effets notables sur

²⁴⁰ Article L103-2 du Code de l'urbanisme.

²⁴¹ Article L141-3 du Code de l'urbanisme.

²⁴² Article L 141-10 du Code de l'urbanisme.

²⁴³ Article L141-6 du Code de l'urbanisme.

²⁴⁴ Article L141-7 du Code de l'urbanisme.

²⁴⁵ Article L141-8 du Code de l'urbanisme.

²⁴⁶ Article L141-9 du Code de l'urbanisme.

²⁴⁷ Article L141-14 du Code de l'urbanisme.

²⁴⁸ *Artificialisation: De la mesure à l'action*, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Artificialisation.pdf> (consulté le 16 septembre 2019).

²⁴⁹ Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 7e édition., Paris, Dalloz, 2016, p. 941.

²⁵⁰ Article L 153-16 du Code de l'urbanisme.

l'environnement ou s'il comprend les dispositions des plans de déplacements urbains²⁵¹, en assurant également la participation du public en amont et en aval²⁵².

En plus, après l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années qui l'ont précédé et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis²⁵³, le PLU doit fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain²⁵⁴. Parmi d'autres aspects, le PLU peut adopter les mesures suivantes : définir les actions et opérations nécessaires pour permettre le renouvellement urbain et favoriser la densification ; comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants²⁵⁵ ; identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation²⁵⁶ ; imposer, dans des secteurs qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions²⁵⁷ ; et prévoir des secteurs situés dans les zones urbaines à l'intérieur desquels un dépassement des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol est autorisé pour permettre l'agrandissement ou la construction de bâtiments à usage d'habitation, selon les limites fixées par le Code de l'urbanisme²⁵⁸. Enfin, c'est le règlement du PLU qui définit les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols²⁵⁹ et établit le zonage du territoire de la commune, selon les catégories U (zone urbaine), AU (zone à urbaniser), A (zone agricole) et N (zone naturelle). Ainsi, en limitant, voire en interdisant, la construction dans les zones agricoles et naturelles et en conditionnant la construction dans les zones à urbaniser à la réalisation de voies publiques, réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement²⁶⁰, le zonage est lui même un autre obstacle à l'étalement urbain.

Jean-Bernard AUBY rappelle qu'avant les réformes introduites par la Loi SRU de 2000 et par la Loi ALUR de 2014, le PLU pouvait établir des superficies minimales pour qu'un terrain soit constructible, ainsi qu'imposer des coefficients d'utilisation du sol (COS).²⁶¹ Toutefois, au nom du contrôle de l'étalement urbain et de la création de villes plus compactes, ces limitations ont été supprimées, même si d'autres mécanismes de contrôle de la densité urbaine ont été préservés.

Au-delà de ces mesures, le code de l'urbanisme français prévoit d'autres instruments permettant de lutter contre l'étalement urbain, tels que, les zones d'aménagement concerté

²⁵¹ Article L104-2 du Code de l'urbanisme.

²⁵² Article L103-2 du Code de l'urbanisme.

²⁵³ Article L151-4 du Code de l'urbanisme.

²⁵⁴ Article L151-5 du Code de l'urbanisme.

²⁵⁵ Article L 151-7 du Code de l'urbanisme.

²⁵⁶ Article L151-23 du Code de l'urbanisme.

²⁵⁷ Article L151-26 du Code de l'urbanisme.

²⁵⁸ Article L151-28 du Code de l'urbanisme.

²⁵⁹ Article L151-8 du Code de l'urbanisme.

²⁶⁰ *Artificialisation: De la mesure à l'action* <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Artificialisation.pdf> (consulté le 16 septembre 2019).

²⁶¹ Jean-Bernard AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2^a., Paris, 2016, p. 149.

(ZAC)²⁶² – instrument similaire aux opérations urbaines consortiales adoptées par le droit brésilien ; le droit de préemption²⁶³ ; et des mesures de fiscalité telles que le versement pour sous-densité, qui peut atteindre au maximum le quart de la valeur du terrain et dont le seuil minimal de densité est déterminé par secteurs du territoire de la commune, dans les zones urbaines et à urbaniser.

Mais les possibilités ne se limitent pas au Droit de l'urbanisme. D'autres législations apportent également des contributions importantes au contrôle de l'étalement urbain, telles que l'évaluation environnementale de certains projets publics et privés (Directive 85/337/UE, modifiée par la Directive 2011/92/UE et par la Directive 2014/52/UE) ; des périmètres de protection et mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) ; une taxe sur les plus-values réalisées lors de la vente des terrains agricoles devenus constructibles ; d'autres dispositifs fiscaux tels que les taxes foncières sur les propriétés non bâties, taxes foncières sur les propriétés bâties, taxes sur les logements vacants et la possibilité de majoration de la taxe foncière sur les résidences secondaires et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties dans les espaces constructibles des zones tendues²⁶⁴ ; la création de l'Observatoire National de l'Artificialisation des Sols (ONAS), de l'Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles et Forestiers (OENAF) et de ses correspondants au niveau régional ; ainsi que d'autres mécanismes de suivi des espaces artificialisés. À cette fin, des mesures ont été adoptées visant l'unification des méthodes utilisées pour mesurer ces espaces à l'échelle nationale, étant défini par la Loi de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche de juillet 2010 l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles jusqu'à 2020. En outre, le Plan Biodiversité présenté par le Gouvernement français le 4 juillet 2018 prévoit plusieurs initiatives pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette, y compris la publication d'un état des lieux annuel de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.²⁶⁵

Ces exemples sont jugés suffisants pour démontrer qu'il existe différents niveaux d'engagement d'un pays ou d'une ville dans la lutte contre l'étalement urbain, bien qu'aucune donnée comparative n'ait été identifiée pour permettre d'affirmer que le système français soit plus efficace que celui adopté au Brésil. Même en France, l'inefficacité des normes et des politiques publiques utilisées jusqu'à présent pour contenir ce phénomène est vivement critiquée, soit parce qu'elles ne sont pas suffisamment contraignantes - ou sont facilement contournées - soit en raison de la coexistence de politiques publiques qui vont à l'encontre de cet objectif²⁶⁶. Une fois encore, tous ces facteurs ne font que révéler la complexité du thème :

²⁶² Article L151-7-1 du Code de l'urbanisme.

²⁶³ Article L113-25 du Code de l'urbanisme.

²⁶⁴ *Artificialisation: De la mesure à l'action* <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Artificialisation.pdf> (consulté le 16 septembre 2019).

²⁶⁵ *Plan biodiversité*, <http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/plan-biodiversite>, (consulté le 11 septembre 2019).

²⁶⁶ Cf. Les Echos, *Étalement urbain: 15 ans de schizophrénie législative*, http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2015/07/03/cercle_134537.htm, 3 juillet 2015, (consulté le 11 septembre 2019). ; « Une maison individuelle pour tous ? Comment l'urbanisme n'a pas réussi à dépasser le rêve pavillonnaire », *Le Monde.fr*, 9 mars 2019p. ; *L'artificialisation des sols, une lame de fond insuffisamment réglémentée*, <https://www.actu-environnement.com/ae/news/artificialisation-sols-insuffisamment-reglemente-32928.php4>, (consulté le 11 septembre 2019). *Artificialisation des sols : « Même là où la France se dépeuple, le béton continue à croître »*, <https://reporterre.net/Artificialisation-des-sols-Meme-la-ou-la-France-se-depeuple-le-beton>, (consulté le 11 juin 2019).

on ne peut même pas dire qu'il incombe à chaque société de décider dans quel monde elle veut vivre, compte tenu des effets de plus en plus globaux de la dégradation de l'environnement.

Conclusion

Brasilia est née d'un projet. Pas simplement d'un projet urbain ou architectural, mais d'un projet de société, un projet de civilisation. Un désir mûri plus de deux siècles avant de devenir réalité entre les mains de grands Brésiliens. L'objectif était bien défini : construire une nouvelle capitale pour un pays avide d'écrire une nouvelle histoire.

Malheureusement, ce projet grandiose a été défiguré tout au long de son exécution à cause de l'insensibilité ou de la cupidité de nombreux dirigeants, de l'individualisme de certains qui ont profité des circonstances pour obtenir des bénéfices personnels ou économiques et de l'indifférence d'une grande partie de la société brésilienne, qui a assisté à ce processus en silence. La Brasilia « solution » marche vite pour devenir la Brasilia « problème ».

Selon Sylvia Ostrowetsky, « L'espace physique possède une fragile autonomie face aux dynamiques sociales de l'environnement », de sorte que « une architecture urbaine ne permet pas d'induire un type de comportement ». Selon lui, tout indique que l'intention déclarée des concepteurs du plan rationnel de Brasilia pour une nouvelle société n'est pas concrétisée et les études concernant le bilan de cette ville nouvelle insistent généralement sur les limites de la planification urbaine en tant qu'instrument du changement social²⁶⁷.

Malgré tout, il y a une grande partie de la population du District fédéral qui croit encore en ce rêve, non par le biais de l'architecture, mais par le simple désir de construire un bon lieu de vie. Si Brasilia a perdu en termes de projet, elle a sûrement gagné en termes d'humanité, ce qui, selon ses critiques par contumace, était le plus gros défaut de cette ville. Impatients ou insidieux, ces derniers voulaient voir dans la ville qui venait de sortir de la planche la même vigueur et la même richesse culturelle des villes centenaires. Il faut bien l'admettre, Brasilia est une ville jeune et la construction de son identité est encore en cours. Les premières familles entièrement nées sur son sol viennent de se former. Petit à petit, la ville a gagné ses défenseurs, des personnes conscientes de l'importance de la préservation de ce patrimoine commun, mais également fières de la qualité de vie, de l'environnement, de la convivialité et de la culture de cette partie du Brésil.

Il s'avère toutefois que la transformation de Brasilia en métropole s'est produite très soudainement et, semble-t-il, de nombreuses personnes ne se sont pas encore rendu compte que la réalité du District fédéral a changé et qu'il est désormais nécessaire de contenir ce processus d'expansion. Dans le rapport présenté à la Commission chargée de choisir le projet du Plan pilote, Lucio Costa a voulu démontrer que la ville sortait de nulle part en expliquant que la solution « est née du geste premier de qui prend place ou en prend possession : deux axes se croisant à angle droit, c'est-à-dire le propre signe de croix ». Le drapeau même du District fédéral apporte cette idée d'occupation du territoire, de progrès, de développement, d'agrandissement, caractérisé par quatre flèches jaunes partant du centre vers les quatre côtés du drapeau, s'étalant sur un fond vert, comme si ce territoire était infini²⁶⁸. Or, cet espace est déjà conquis, il faut maintenant préparer son avenir aussi extraordinaire que ses créateurs l'ont

²⁶⁷ Cf. Brasilmar Ferreira NUNES et Lourdes BANDEIRA, « Brasília: l'urbanité dans une ville nouvelle », *op. cit.*, p. 94-111.

²⁶⁸ Annexe 3.

imaginé, mais pas en termes de dimension géographique, mais en termes de qualité de l'environnement et par conséquent de qualité de vie.

On sait bien que le droit est un instrument indispensable à la vie en société, mais c'est aussi un instrument de pouvoir. Selon les autorités compétentes désignées, le résultat sera complètement différent. Un urbanisme dicté par des intérêts économiques et politico-électoraux ne privilégiera certainement pas l'objectif d'ériger des villes durables offrant une qualité de vie à leurs citoyens actuels et futurs. Il ne cherche pas non plus à construire des villes plus humaines, à préserver les ressources naturelles, à améliorer le paysage, à assurer la production agricole saine et le commerce de proximité, à moins que cela puisse apporter des avantages à ses défenseurs. Un Droit de l'urbanisme faible et incohérent est une source d'insécurité juridique. Il fait prévaloir la loi du plus fort, l'adoption de décisions *ad hoc* souvent contraires à l'intérêt général, mais normalement légitimées par des mécanismes créés par ce même droit, tels que la pseudo participation du public ou même le label d'entreprise « durable ». Un Droit de l'urbanisme dicté par des intérêts économiques et politico-électoraux permet, par exemple, l'occupation et la division criminelle d'espaces publics et privés par des personnes issues de toutes les classes sociales et pas uniquement à des fins de logement, ainsi que la régularisation de condominiums fermés de milliers d'habitants, véritables enclaves dans le tissu urbain, au détriment de l'environnement, de la mobilité, de la distribution des services et équipements publics et de la mixité sociale. Il permet également aux pouvoirs publics de conserver plusieurs terrains inutilisés dans les zones urbanisées de la ville et d'autoriser en même temps la construction de complexes de logements pour la population plus aisée dans des zones préservées du *Cerrado*, le biome plus menacé du Brésil, et au détriment du projet original de Lucio Costa. Ils envisagent même d'installer un aéroport à un endroit autre que celui prévu par le plan directeur pour légitimer la régularisation d'un énorme aérodrome illégal construit sur une propriété publique. Un Droit de l'urbanisme dicté par des intérêts économiques et politico-électoraux est soumis à des reculs constants, laissant la ville abandonnée à son propre sort et soumettant la population à tous types d'aléas.

De cette façon, si l'étalement urbain est un phénomène difficile à maîtriser dans le monde entier, dans le District fédéral ce défi est encore plus grand, puisque cela présuppose le rétablissement de la crédibilité de la norme urbanistique, vilipendée au fil des ans même par ceux qui devraient en assurer le respect.

Pour cela, il faut comprendre avec François OST que le statut de l'espace n'est plus axé principalement sur une répartition-attribution statique, le propre d'un régime monofonctionnel de la propriété, mais sur la reconnaissance de la multiplicité des usages dont les espaces et ressources sont susceptibles, ce qui, selon lui, relativise nécessairement les partages d'appropriation²⁶⁹. Ainsi, appréhender l'importance que le District Fédéral est un patrimoine commun est le point de départ de toute tentative de réaction.

Michel PRIEUR enseigne à ce propos que « le patrimoine » fait appel à l'idée d'un héritage légué par les générations qui nous ont précédés et que nous devons transmettre intact aux générations qui nous suivent. Les biens, ou les espaces qui vont ainsi être qualifiés de « patrimoine » par le droit de l'environnement vont devoir faire l'objet d'une attention toute

²⁶⁹ F. OST, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, op. cit., p. 310.

particulière non seulement de la part de leur propriétaire juridique (s'il existe) mais aussi et surtout de l'ensemble de la collectivité²⁷⁰.

Certes, Brasilia est l'une des causes de l'étalement urbain sur le territoire du District fédéral, soit en raison de sa conception moderniste, qui naturellement favorise le phénomène, soit à cause de la nécessité de préserver son projet original, ce qui empêche la densification des zones intégrant le Plan pilote et même les zones urbanisées dans son environnement immédiat. Il en va de même en ce qui concerne l'attractivité que cette ville exerce encore sur des gens d'autres régions du Brésil et qui continue de provoquer une croissance démesurée de sa propre population, se reflétant également sur sa dimension géographique. Cependant, Brasilia peut également être la raison du contrôle de l'étalement urbain dans la région, en vertu de sa fonction de capitale fédérale, qui la distingue de toutes les autres villes brésiliennes. En effet, elle a été construite pour devenir la capitale du Brésil et soit le législateur, soit les gouvernants ou même les représentants du Pouvoir Judiciaire ne pourront jamais perdre de vue cette condition spéciale, qui les oblige à adopter une position plus protectrice.

Récemment, le nouveau gouverneur du District fédéral a entamé le processus de révision du PDOT-DF, qui devra orienter la politique d'aménagement du territoire pour la période allant de 2020 à 2030. Le site Internet du Secrétariat du Développement Urbain et du Logement du District Fédéral (SEDUH) a déjà mis à la disposition du public la méthodologie qui sera utilisée pour l'élaboration de ce document²⁷¹.

On note d'emblée que le gouvernement a fait explicitement référence à l'Agenda 30 pour le développement durable et aux objectifs de développement durable des Nations Unies, en affirmant que « Le PDOT est aligné sur les thèmes de l'Agenda 2030 pour un développement plus durable et humain, et la méthodologie désormais construite adhère ainsi au changement de paradigme de la planification et du développement urbains. Cette prémisse sera détaillée dans chaque axe thématique, notamment lors de la formulation des indicateurs d'évaluation, de mise en œuvre et de suivi. Parmi les indicateurs de l'Agenda 2030, ceux qui correspondent à la réalité du District fédéral et aux objectifs à atteindre seront sélectionnés ».

L'Agenda 30 et tous les documents internationaux sur lesquels il est basé sont des excellents référentiels à la fois pour l'élaboration et le contrôle de ce travail d'envergure, surtout parce qu'ils assurent une effective participation de la société dans ce processus. Nonobstant, il faut être conscient que la Loi Organique du District fédéral et le PDOT encore en vigueur sont pleins de bonnes intentions et de promesses non tenues. Mais les belles phrases ne suffisent pas pour garantir un avenir plus durable et plus juste pour la population. Bien au contraire, il faut se méfier et, à chaque belle promesse, se demander si la loi dit aussi ce qu'il faut faire concrètement pour y parvenir.

En réalité, le processus de révision du PDOT devrait être vu par les autorités et également par les citoyens comme un des moments les plus importants de la vie politique locale. C'est au travers de cet instrument que les intérêts en conflit en ce qui concerne l'usage et l'occupation

²⁷⁰ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement, op. cit.*, p. 100.

²⁷¹ *Plano Diretor de Ordenamento Territorial - Plano Diretor de Ordenamento Territorial*, <http://www.pdot.seduh.df.gov.br/>, (consulté le 16 septembre 2019).

du sol doivent être mesurés et ordonnés au profit du bien commun et du développement durable du District fédéral.

En effet, les conséquences de l'occupation désordonnée du territoire sur la qualité de vie des citoyens ont montré que l'absence de normes et de politiques publiques responsables de l'occupation du sol, de la protection de l'environnement, de l'offre de logements, de la mobilité urbaine, entre autres, affecte toutes les catégories de la population, sans distinction.

Bien que cette situation ait également été observée dans de nombreuses autres villes brésiliennes, c'est évident que la politique urbaine du District fédéral a souffert une grande perte de qualité, pas seulement dans les instruments juridiques de contrôle de l'usage et d'occupation du sol et de l'espace, mais spécialement dans la mise en œuvre de ces instruments.

Lors de l'élaboration des PDOT précédents, la participation du public a été très faible considérant l'importance du document, exception faite aux personnes, groupes et associations sensibles aux causes environnementales ou dédiées à la protection du patrimoine culturel, mais aussi à ceux qui profitent de l'occasion pour tenter de gagner un avantage personnel et aux partisans du mouvement *Nimby*²⁷².

Il faut donc rééquilibrer les deux côtés de cette balance, non seulement dans son aspect quantitatif, mais surtout dans son aspect qualitatif, en rappelant que les espaces vides seront sûrement occupés par d'autres types d'intérêts. Cette participation doit être assurée le plus en amont possible et pendant le processus de révision en entier, en assurant l'accès intégral et suffisamment tôt aux documents et informations nécessaires à une telle intervention. Par ailleurs, il faut compter sur un mécanisme de feedback des contributions présentées, dont la rétention ou non rétention devra être motivée, pour en permettre le contrôle.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Brésil a signé, le 4 mars 2018, l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement en Amérique latine et dans les Caraïbes²⁷³, adopté à Escazú (Costa Rica), qui garantit des droits et des devoirs similaires à ceux prévus dans la Convention d'Aarhus, adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), en vigueur depuis le 30 octobre 2001. Bien qu'il ne soit pas encore en vigueur, l'Accord d'Escazú ouvre de nouvelles perspectives dans le processus de participation du public dans les questions environnementales au Brésil, y compris l'environnement urbain. Il présente, par exemple, les principes de non régression et de progressivité, ainsi que les clauses suivantes :

4. Chaque Partie adopte des mesures pour s'assurer que la participation du public soit possible depuis les étapes initiales des processus décisionnels, de sorte que les observations du public soient dûment considérées et contribuent à ces processus. À cet effet, chaque Partie fournit au public, de manière claire, opportune et compréhensible, l'information nécessaire pour rendre effectif son droit de participer au processus décisionnel.

²⁷² L'acronyme pour l'expression anglaise *not in my backyard*.

²⁷³ L'accord d'Escazú, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43648/1/S1800561_fr.pdf (consulté le 16 septembre 2019).

5. La procédure de participation publique devra prévoir des délais raisonnables donnant un temps suffisant pour informer le public et pour que celui-ci participe de manière effective.

8. Chaque Partie veille à ce que, une fois adoptée la décision, le public soit opportunément informé de celle-ci et des motifs et fondements sur lesquels elle s'appuie, ainsi que de la manière dont ses observations ont été prises en compte. La décision et ses antécédents sont publics et accessibles.

Pour faire prévaloir ces garanties, qui en réalité sont déjà implicites dans la législation brésilienne²⁷⁴ et du District fédéral²⁷⁵, le rôle des associations de protection de l'environnement et les autres du genre est essentiel. Elles devront être préparées pour de vraies batailles, y compris sur l'aspect juridique, car il y a certains intérêts que les citoyens sont les seuls en droit de revendiquer et cela fait partie du processus démocratique. À ce propos, Serge MOSCOVICI rappelle que « les collectivités sans conflit ne sont pas utopiques : elles sont impossibles ».²⁷⁶ Le travail développé par la fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, France Nature Environnement (FNE)²⁷⁷, fondée en 1968, huit ans donc après l'inauguration de Brasília, peut être une bonne source d'inspiration en termes d'organisation et d'engagement, en fonction de sa large expérience dans le métier associatif.

La population du District fédéral ne peut pas se contenter de ce que Françoise CHOAY appelle de « l'urbaniste monologue ou harangue », où « l'habitant est forcé d'écouter, sans toujours comprendre » et, par conséquent, « il est frustré de toute l'activité dialectique que devrait lui offrir l'établissement urbain²⁷⁸. En revanche, comme le souligne Jacqueline MORAND-DEVILLER, « l'homme urbain doit être conscient que les droits qu'il peut revendiquer s'accompagnent de devoirs. C'est ainsi que se présentent ses droits à l'information, à la concertation et à la participation, droits certes, mais aussi devoirs »²⁷⁹.

Évidemment, en défendant la construction de villes plus compactes en dehors du Plan pilote de Brasília, nous proposons que ces espaces urbains soient conçus dans le même but d'assurer l'équilibre entre densité et qualité de vie, à partir d'un urbanisme et d'une architecture de qualité, engagés dans la préservation de l'environnement. Autrement dit, nous défendons toujours la construction de villes à l'échelle humaine, dans l'expression de Jan GEHL²⁸⁰. Ainsi, le problème de l'étalement urbain est seulement une des questions qui méritent une nouvelle approche dans la révision du plan directeur du District fédéral. Les politiques également importantes qui y sont traitées, telles que les politiques du logement, de mixité sociale, de

²⁷⁴ Le Statut de la Ville prévoit que lors de l'élaboration et du suivi de l'application de la loi établissant le plan directeur, les pouvoirs législatif et exécutif municipaux veillent à la promotion d'auditions et de débats publics avec la participation de la population et d'associations représentatives des divers segments de la communauté, ainsi qu'à la publicité et l'accès de toute partie intéressée aux documents et informations produits. Cf. article 2°, II, 40, § 4° et 43 à 45 de la Loi fédérale n° 10.257 du 10 juillet 2001.

²⁷⁵ Articles; articles 312, IV et 324, paragraphe unique, de la LODF ; article 7°, VIII du PDOT-DF.

²⁷⁶ Serge MOSCOVICI, *La société contre nature*, Paris, Éditions du Seuil, 1994, p. 75.

²⁷⁷ La FNE rassemble 3500 associations, regroupées au sein de 64 organisations adhérentes. Cf. *France Nature Environnement*, <https://www.fne.asso.fr/>, (consulté le 12 septembre 2019).

²⁷⁸ F. CHOAY, *L'urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*, op. cit., p. 80.

²⁷⁹ Jacqueline MORAND-DEVILLER, « La ville durable », *Meio Ambiente*, 2004, Grandes Eventos V.1, Brasília, ESMPU, p. 287-297.

²⁸⁰ Jan GEHL, *Cidades para pessoas*, traduit par Anita DI MARCO, 1e. ed., São Paulo, Perspectiva, 2013.

mobilité urbaine, d'assainissement et de régularisation foncière, lesquelles sont intrinsèquement liées à l'étalement urbain, souffrent du même manque d'efficacité et de l'absence de mécanismes concrets pour changer la réalité, ainsi que d'un système efficient de suivi des résultats de ces politiques.

La situation actuelle exige donc l'adoption de mesures urgentes et efficaces pour la préservation du patrimoine que Brasilia représente et pour assurer la qualité de l'environnement et du cadre de vie pour les habitants actuels et futurs du District fédéral tout entier. Mais il faut savoir qu'une vraie transformation ne dépend pas seulement de modifications dans le cadre législatif. Celles-ci doivent être accompagnées de politiques publiques intégrées et de stratégies de coordination des actions des différents acteurs impliqués dans ce processus, afin que le District fédéral devienne un établissement urbain véritablement durable.

Nous sommes déjà dans l'ère des villes intelligentes ou *smart cities* ; détruire notre propre lieu de vie ne nous paraît pas une manière intelligente d'exister. Par ailleurs, il faut rappeler la leçon de Jacqueline MORAND-DEVILLER selon laquelle « La viabilité de la ville a pour conditions la protection et la mise en valeur des réalisations du passé et l'intelligence des projets d'avenir ». ²⁸¹

²⁸¹ Jacqueline MORAND-DEVILLER, « La ville durable », *Meio Ambiente*, 2004, Grandes Eventos V.1, Brasília, ESMPU, p. 287-297.

Liste des annexes

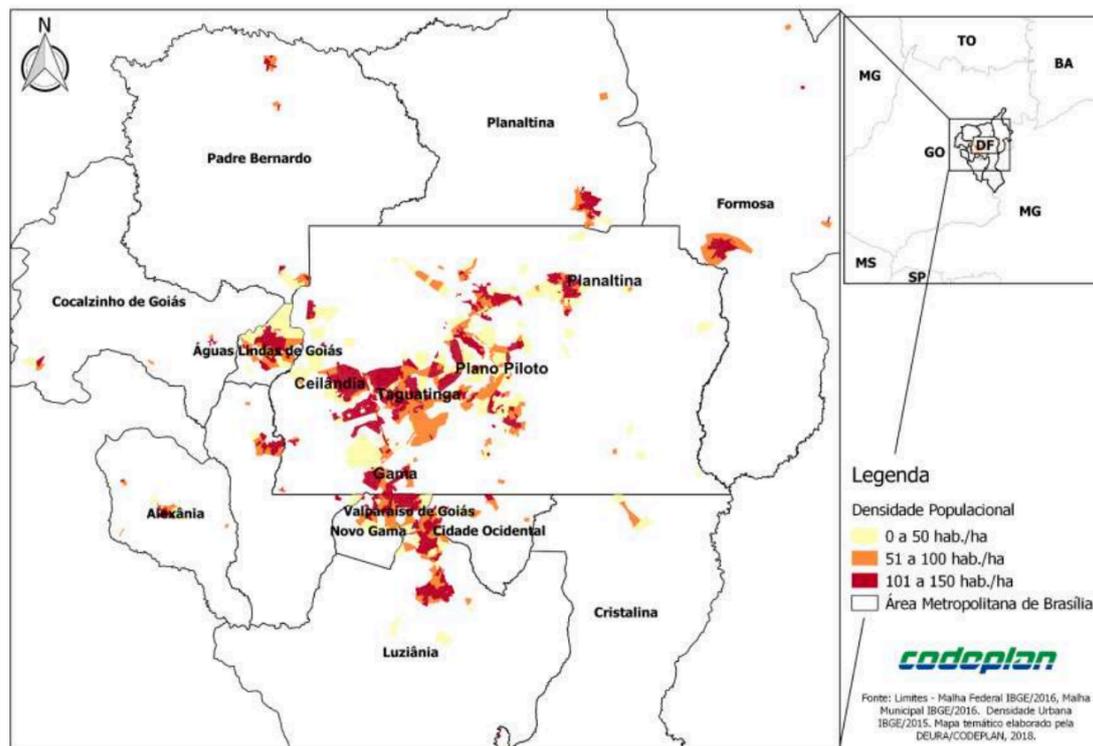
Annexe 1 – Densité démographique dans la zone métropolitaine de Brasília (2015)

Annexe 2 – Évolution de l'occupation du District Fédéral entre 1958 à 2009

Annexe 3 – Drapeau du District fédéral

Annexe 1

Densité démographique dans la zone métropolitaine de Brasília (2015). Source: CODEPLAN.



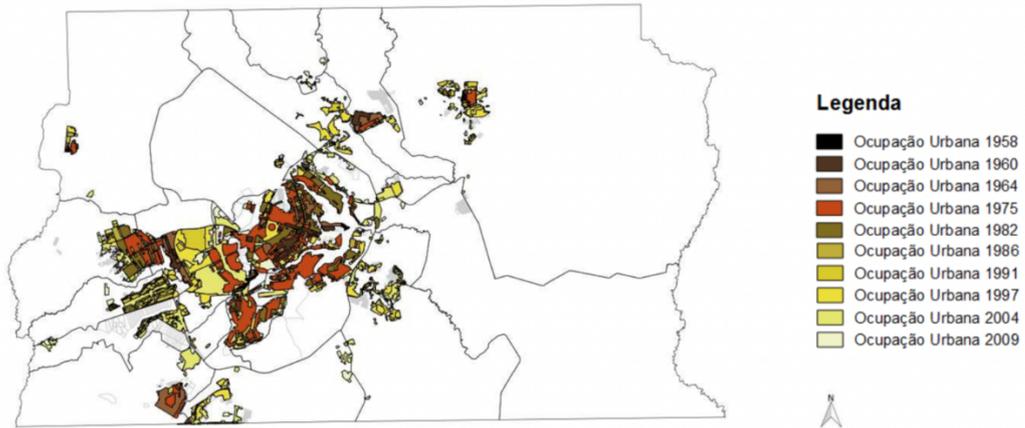
codeplan

Área Metropolitana de Brasília
(Nota Técnica 01/14 - Codeplan)

Annexe 2

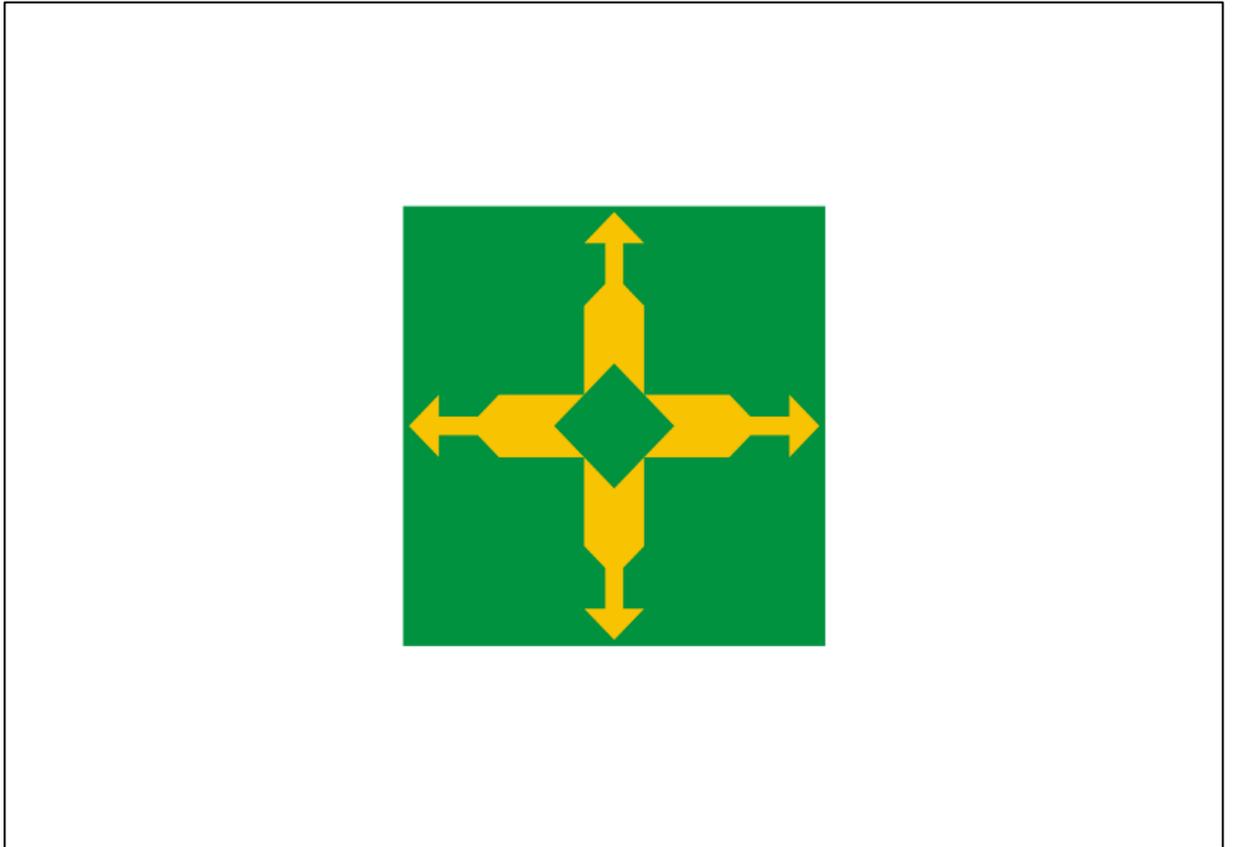
Évolution de l'occupation du District Fédéral entre 1958 à 2009. Source: CODEPLAN.

DISTRITO FEDERAL



Annexe 3

Drapeau du District fédéral



Références bibliographiques

I – OUVRAGES, TRAITÉS ET MANUELS

(Ouvrages juridiques)

AUBY Jean-Bernard, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, 2^e ed., Paris, LexisNexis, 2016.

CARMONA Paulo Afonso Cavichioli, *Curso de Direito Urbanístico*, 1^a ed., Salvador, Juspodium, 2015.

CHOAY Françoise, *L'urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*, Paris, Éditions du Seuil, 1965.

DROBENKO Bernard, *Droit de l'urbanisme*, 13^e ed., Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2018.

JÉGOUZO Yves (ed.), *Le Grenelle II commenté, impacts de la Loi n° 2010-788 d'engagement national pour l'environnement sur le droit de l'urbanisme*, Paris, Le Moniteur, 2011.

JÉGOUZO Yves et FOULQUIER Norbert (eds.), *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, 3^e éd., s.l., Le Moniteur, 2019.

KALFLÈCHE Grégory, *Droit de l'urbanisme*, 2^e éd., Paris, PUF, 2018.

KISS Alexandre-Charles et BEURIER Jean-Pierre, *Droit International de l'Environnement*, 3^e ed., Paris, A. Pedone, 2004.

MACHADO Paulo Affonso Leme, *Direito Ambiental Brasileiro*, 26^a ed., São Paulo, Malheiros, 2018.

MAKOWIAK Jessica, *Esthétique et Droit*, Paris, LGDJ, 2004.

MORAND-DEVILLER Jacqueline et FERRARI Sébastien, *Droit de l'urbanisme*, 10^e ed., Paris, Dalloz, 2018.

OST François, *Le temps du droit*, Odile Jacob, Paris, 1999.

OST François, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Éditions La Découverte, 1995.

PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, 7^e éd., Paris, Dalloz, 2016.

PRIEUR Michel et SOZZO Gonzalo (eds.), *La non régression em droit de l'environnement*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2012.

SAVARIT-BOURGEOIS Isabelle, *L'essentiel du Droit de l'Urbanisme*, 15^e éd., Gualino, 2018.

SOLER-COUTEAUX Pierre et CARPENTIER Elise, *Droit de l'urbanisme*, 7^e éd., Paris, Dalloz, 2019.

TIETZMANN ET SILVA José Antônio, *Le droit et les établissements humains: la construction de l'établissement humain durable*, Sarrebruck, Éditions universitaires européennes, 2011.

TRUCHET Didier, *Droit comparé*, 7^e ed., Paris, PUF, 2017.

(Outres ouvrages)

BAUD Pascal, BOURGEAT Serge et BRAS Catherine, *Dictionnaire de géographie*, 5^e., Paris, Hatier, 2013.

BRANDÃO Alexandre, « Indicateurs de qualité ambiental e urbana para o Distrito Federal », *Texto para Discussão*, 2015, vol. 5, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

COSTA Marco Aurélio, MAGALHÃES Marcos Thadeu Queiroz et FAVARÃO Cesar Bruno (eds.), *A nova agenda urbana e o Brasil : insumos para sua construção e desafios a sua implementação*, Brasília, Ipea, 2018.

GEHL Jan, *Cidades para pessoas*, traduit par Anita DI MARCO, 1^a ed., São Paulo, Perspectiva, 2013.

HUCK William, *Étalement urbain en France et au Québec. Étude 89 compare des évolutions du Droit de l'urbanisme, perspectives en matière foncière et dans les transports en commun.*, Saarbrücken, Éditions Universitaires Européennes, 2014.

LAVIEILLE Jean-Marc, DELZANGLES Hubert et LE BRIS Catherine, *Droit international de l'environnement*, 4^e éd., Paris, Ellipses, 2018.

LÉVY Jacques et LUSSAULT Michel (eds.), *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2013.

MOSCOVICI Serge, *La société contre nature*, Paris, Éditions du Seuil, 1994.

MUMFORD Lewis, *La cité à travers l'histoire*, Paris, éd. Du Seuil, 1964.

TALLEN Emily, *City rules. How regulation affect Urban Form*, Island Press, 2012.

II – THÈSES ET MÉMOIRES

Thèses

FOUCHIER Vincent, *Des fortes densités urbaines : les villes métropole dans l'espace métropolitain*, 1997, 1 vol. (740 f.).

GORNIAK Simon, Simon Gorniak. *Les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain*. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2017. Dumas-01835507

Mémoires

FENET Raphaëlle, *Politiques urbaines dans l'Union européenne: Rédefinition des rôles dans un système de gouvernance complexifié*, Mémoire, Université Lyon 2 Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Lyon, 2007.

OBUSZKO Karolina, *L'étalement urbain en Europe: la multimodalité des transports, est-elle une DES réponses pour sa maîtrise?* Memoire de Master, sous la direction de M. Xavier LAGURGUE, École Nationale Supérieure d'Architecture, Paris Val de Seine, 2015.

III – ARTICLES

(Articles juridiques)

DE OLIVEIRA MOURA Dênio Augusto, « O loteamento fechado sob perspectiva transdisciplinar », *Revista Científica da FESMPDFT*, 2015, vol. 2, FESMPDFT, p. 77-121.

DROBENKO Bernard, « As cidades sustentáveis », *Meio Ambiente*, 2004, Grandes Eventos V.1, Brasília, ESMPU, p. 235-255.

DROBENKO Bernard, « Un enjeu pour le droit de l'urbanisme: les établissements humains durable. Habitat 2, Agendas 21 locaux. », *Annuaire Français du Droit de l'Urbanisme et de l'Habitat*, Dalloz, 1996.

MORAND-DEVILLER Jacqueline, « La ville durable », *Meio Ambiente*, 2004, Grandes Eventos V.1, Brasília, ESMPU, p. 287-297.

ROMI Raphaël, « La “transversalité”, caractéristique, moteur et frein du droit de l'environnement » dans *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deville. Confluences.*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 913-923.

SILVA Solange Teles da, « Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana », *Meio Ambiente*, 2004, Grandes Eventos V.1, Brasília, ESMPU, p. 257-271.

(Outres articles)

BERROIR Sandrine, CATTAN Nadine et SAINT-JULIEN, « La contribution des villes nouvelles au polycentrisme francilien: l'exemple de la polarisation liée à l'emploi. », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 119, Éditions érès, (coll. « Les villes nouvelles, 30 ans après »), p. 25-36.

FONTOURA Amaral, « É o novo Brasil que surge (Brasil à luz da sociologia) », *Revista 90etrópolis*, 21 avril 1960, vol. 40, p. 95-97.

GARNIER Christian, « Réduire l'étalement urbain : mission (im)possible ? », *Anales de Mines – Responsabilité & Environnement*, juillet 2018, N° 91-© Annales des Mines, F.F.E., p. 74-81.

GNECCO Germán Samper, « Brasília ontem e hoje », in XAVIER, Alberto e KATINSKY, Julio [Orgs.]. Brasília – Ontologia Crítica.

GUIMARÃES Fábio de Macedo Soares Guimarães, « O Planalto Central e a Mudança da Capital do Brasil », *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 4, p. 472-618.

LEFEBVRE Henri, « Le droit à la ville », *L'Homme et la société*, 1967, vol. 6, n° 1, p. 29-35.

MACHADO Marcelino Rodrigues, « A aspiração mudancista no centenário da independência: a pedra fundamental da futura capital no planalto central », *Revista 90etrópolis*, 21 avril 1960, p. 94-101.

MENDES Horácio, « Brasília e seus antecedentes », *Revista 90etrópolis*, 21 avril 1960, vol. 40, p. 30-43.

NIEMEYER Oscar, « Brasília – Os primeiros tempos », *Revista Nosso Caminho*, mars 2010, vol. 1, n° 6, mars 2010 p. 8-9.

NUNES Brasilmar Ferreira et BANDEIRA Lourdes, « Brasília: l'urbanité dans une ville nouvelle », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 119, Éditions érès, (coll. « Les villes nouvelles, 30 ans après »), p. 94-111.

OJIMA Ricardo, « Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. », *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, 2007, v. 24, 2007 p. 277-300.

OLIVEIRA Márcio de, « O ISEB e a construção de Brasília: correspondências míticas. », *Sociedade e Estado*, 2006, vol. 21, n° 2, p. 487-512.

OSTROWETSKY Sylvia, « Les villes nouvelles françaises: paris et apories. Esquisse d'une problématique », *Espaces et sociétés*, 2004, vol. 119, Éditions érès, (coll. « Les villes nouvelles, 30 ans après »), p. 25-36.

PESSOA José, O tombamento de um centro histórico moderno in Alberto XAVIER e Julio KATINSKY [Orgs.]. Brasília – Ontologia Crítica.

PINHEIRO Israel, « Aspectos gerais da mudança », *Revista 91etrópolis*, mars 1957, vol. 3, p. 3 e 13-14.

SABOIA Luciana, « Brasília et Oscar Niemeyer: le contexte politique et la dimension esthétique », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, 1 juillet 2009, n° 109, p. 27-54.

SCHVARSBURG Benny, « Consistência do planejamento e da gestão urbana na área metropolitana de Brasília. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180088. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180088> », *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 2019, vol. 11.

THÉRY Hervé, « Brasília. De la capitale à la 91etrópolis ? », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2004, vol. 81, n° 1, p. 93-105.

VIRELY Bastien, *Artificialisation, de la mesure à l'action*, Paris, Ministère en charge de l'écologie (coll. « Théma »), 2017.

IV – COLLOQUES, JOURNÉES D'ÉTUDES

COSTA Graciete Guerra da, « A Cartografia nos planos diretores do Distrito Federal », I Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica, Paraty, 2011.

SILVA, Carlos Medeiros, « Aspectos constitucionais e legais da mudança da capital », Conseil technique de la Confédération nationale du commerce, Rio de Janeiro, 1959.

V – RAPPORTS, AVIS, ÉTUDES

AEE, « Urban Sprawl in Europe – The Ignored Challenge, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/books/urban-sprawl-europe-ignored-challenge>, 2006

AZEVEDO Heloisa et al., « Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para o desenvolvimento urbano: uma análise da sua implantação no Distrito Federal », Rio de Janeiro, Ipea, 2014.

CODEPLAN, « Nota Técnica nº 1/2014 – Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília), Brasília, 2014.

CODEPLAN, « Distrito Federal – Síntese de Informações Socioeconômicas », Brasília, 2014.

CODEPLAN, « Nota Técnica - O aglomerado metropolitano de Brasília nos indicadores do IBGE », Brasília, 2018

EEA-FOEN, « Urban sprawl in Europe », <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe>, 2016.

IPEA, « Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo : regulamentação e aplicação », Brasília, (coll. « Pensando o Direito »), 2015.

JATOBÁ Sérgio Ulisses, « Densidades urbanas nas regiões administrativas do Distrito Federal », (col. « Texto para discussão »), vol. 22, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2017.

JATOBÁ Sérgio Ulisses, « Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal », (col. « Texto para discussão »), vol. 18, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016.

LARA Henrique, « Brasília, uma cidade centenária » (col. « Texto para discussão »), vol. 13, Brasília, Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016.

LE CLUB DES JURISTES, « Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement : devoirs des États, droit des individus », Paris, 2015.

OCDE, « Compact City Policies: A Comparative Assessment », Paris, (coll. « Green Growth Studies »), 2012.

OCDE, « Repenser l'étalement urbain : Vers des villes durables », Paris, 2018.

TCDF, « Relatório de auditoria operacional – Processo nº 29.491/2015 : Ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária, Brasília », 3ª Divisão de Auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2017.

VI - SITOGRAPHIE

<https://agriculture.gouv.fr>: site do Ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

<https://www.actu-environnement.com>: site spécialisé d'informations sur l'environnement.

<http://archives.lesechos.fr/>: site d'information.

<https://www.cbd.int>: site sur la Convention de biodiversité écologique.

<https://www.cepal.org/pt-br/acordodeescazu>: site du CEPAL sur l'accord d'Escazu.

<https://cidades.ibge.gov.br>: site du Institut Brésilien de géographie et statistique.

<http://www.codhab.df.gov.br>: site de la société de Développement du Logement du District fédéral.

<http://www.codeplan.df.gov.br>: site de la Société de planification du District fédéral.

<https://www.correiobraziliense.com.br>: site d'information.

<http://desafios.ipea.gov.br>: site du Institut de recherche d'économie appliquée.

<https://www.ecolex.org>: site spécialisé em Droit de l'environnement

<http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr>: site du Ministère de la transition l'écologique et solidaire.

<http://www.ectp-ceu.eu/index.php> : site du Conseil européen des urbanistes.

<https://www.eea.europa.eu/fr/themes/urban/intro>: site de l'Agence européenne par l'environnement.

<https://www.fne.asso.fr>: site de la fédération France Nature Environnement.

<http://g1.globo.com>: site d'information.

<http://habitat3.org>: site sur la Conférence Habitat 3.

<http://www.icmbio.gov.br>: site de l'Institut Chico Mendes de Biodiversité.
<https://www.legifrance.gouv.fr>: site de législation.
<https://jornal.usp.br>: site du journal de l'Université de São Paulo.
<http://www.mpdfp.mp.br>: site du Ministère public du District fédéral et des territoires.
<http://www.pdot.seduh.df.gov.br>: site sur la révision du PDOT-DF
<https://population.un.org>: site du Département de l'économie et actions sociales des Nations Unies
<http://portal.iphan.gov.br>: site du Institut national du patrimoine historique et artistique.
<https://reporterre.net>: site sur écologie.
<http://terracap.org.df> – site de la Société Immobilière du District Fédéral (Terracap)
<https://www.tjdft.jus.br>: site de la Cour de justice du District Fédéral. <https://unfccc.int/fr>: site de la convention sur les changements climatiques.
<https://treaties.un.org>: site des Nations Unies sur les traités.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr>: site des Nations Unies sur développement durable.
<https://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action7.htm>: site des Nations Unies sur l'Agenda 21.
<http://whc.unesco.org/fr>: site de l'Unesco sur la Convention du patrimoine mondial.

VII - JURISPRUDENCE

- 2010
TJDFT, 27 avril 2010, ADI no 2009 00 2 017552-9, DJE 31/05/2010 p.98.
- 2013
TJDFT, 10 décembre 2013, ADI no 2013.00.2.018107-4, DJE 07/01/2014, p. 94.
- 2016
TJDFT, 22 août 2016, AGI 2016 00 2 035147-4.
- 2019
TJDFT, 29 mai 2019, APC 0702178-59.2017.8.07.0018, DJE 26/06/2019.
- 2015
STJ, REsp 1402217/DF, DJE 23/11/2015.
- 2018
TJDFT, 29 octobre 2018, IRDR 20160020487363, DJE 05/12/2018, p. 393
STF, 28 février 2018, ADC 42/DF, ADI 4.901/DF, ADI 4.902/DF, ADI 4.903/DF, ADI 4.937/DF, DJE 13/08/2019.

Table des matières

Remerciements	4
Droits d'auteurs	5
Abréviations	6
Sommaire	8
Introduction	9
Partie I - L'insuffisance des politiques publiques en matière de lutte contre l'étalement urbain dans le District Fédéral.....	24
Chapitre 1 - La faiblesse des instruments juridiques de contrôle de l'étalement urbain	25
Section 1 - Un cadre normatif en pleine régression	25
Paragraphe I - Une période prometteuse après la Constitution de 1988	26
Paragraphe II - Le rencontre entre la ville idéale et la ville réelle	30
Section 2 - D'une planification prospective à une planification curative	33
Paragraphe I - La recherche de la ville idéale : l'essor d'une planification urbaine prospective.....	34
Paragraphe II - Une planification avec des yeux sur le passé	38
Chapitre 2 - L'absence de volonté politique pour lutter contre l'étalement urbain dans le District Fédéral	41
Section 1 - Un phénomène négligé par les pouvoirs publics du District Fédéral	42
Section 2 - Le rôle encore imprécis d'une partie du Pouvoir Judiciaire du District Fédéral dans la lutte contre l'étalement urbain	45
Partie II - La nécessité d'un nouveau regard sur l'étalement urbain dans le District Fédéral..	50
Chapitre 1 - Un phénomène complexe et difficile à maîtriser.....	51
Section 1 - La maîtrise de l'étalement urbain en tant que condition du développement durable du District Fédéral	53
Section 2 - L'intégration indispensable des politiques publiques locales pour contrôler l'étalement urbain.....	58
Chapitre 2 - L'inexistence d'une solution universelle contre l'étalement urbain.....	62
Section 1 - Les sources internationales mobilisables contre l'étalement urbain.....	63
Section 2 - L'encadrement juridique de l'étalement urbain dans l'Union Européenne et l'exemple français : une source d'inspiration ?.....	67
Paragraphe I - Un rôle restreint de l'Union européenne en matière de politique urbaine	68
Paragraphe II - L'intégration progressive de la lutte contre l'étalement urbain dans la législation française.....	70
Conclusion.....	78
Liste des annexes.....	84

Annexe 1	85
Annexe 2	86
Annexe 3	87
Références bibliographiques	88
I – OUVRAGES, TRAITÉS ET MANUELS	88
II – THÈSES ET MÉMOIRES	89
III – ARTICLES	89
IV – COLLOQUES, JOURNÉES D'ÉTUDES.....	91
V – RAPPORTS, AVIS, ÉTUDES	91
VI - SITOGRAPHIE	92
VII - JURISPRUDENCE.....	93
Table des matières	94

L'étalement urbain à Brasilia : un phénomène non planifié

Brasilia, la capitale du Brésil, a été inaugurée le 21 avril 1960 avec le propos déclaré de favoriser le développement à l'intérieur du pays jusqu'alors oublié. Cependant, l'occupation irrégulière des terres principalement au cours des trois dernières décennies et les effets néfastes de l'étalement urbain ont mis en péril non seulement sa fonction de capitale de la République, mais également la qualité de la vie sur le territoire du District fédéral et de ses environs. Bien que prévisible même avant l'inauguration de cette ville planifiée *ex nihilo*, les autorités fédérales et locales n'ont pas accordé l'attention requise à l'expansion des zones urbaines, comme en témoigne l'absence d'instruments juridiques et de politiques publiques visant à contrôler ce phénomène. L'intention est donc de relancer le débat sur la nécessité urgente de doter la politique urbaine du District fédéral d'instruments juridiques visant clairement à contenir le phénomène d'étalement urbain, à partir de la reprise de la planification prospective qui a marqué la construction de Brasilia et l'intégration de la problématique environnementale dans toutes les décisions et stratégies publiques et privées liées directement ou indirectement à l'occupation du territoire. Ces mesures, essentielles au développement durable de la région, dans ses dimensions environnementale, économique et sociale, doivent également prendre en compte l'engagement de préserver le plan original de la ville, reconnue comme patrimoine culturel de l'humanité. À cette fin, on cherchera à mettre en relief le rôle de la société dans ce processus, d'identifier les contributions possibles du droit international à la lutte contre le gaspillage de l'espace et, enfin, d'examiner le cadre juridique que l'Union européenne et en particulier la France lui ont donné.

Mots-clés : Brasilia, Brésil, étalement urbain, politique urbaine, développement durable

Urban sprawl in Brasilia : an unplanned phenomenon

Brasilia, the capital of Brazil, was inaugurated on April 21, 1960, with the declared intent of bringing development to the hitherto forgotten interior of the country. However, the irregular occupation of land, mainly over the last three decades, and the harmful effects of urban sprawl have put at risk not only its function as the capital of the Republic, but the very quality of life in the territory of the Federal District and its surroundings. Although predictable, even before the inauguration of this planned *ex nihilo* city, the expansion of urban areas is not receiving the necessary attention from federal and local public authorities, which is demonstrated by the lack of legal instruments and public policies aimed at controlling this phenomenon. Thus, the intention of this work is to rekindle the debate on the urgent need to provide the urban policy of the Federal District with legal instruments clearly aimed at containing the urban sprawl phenomenon, from the resumption of prospective planning that marked the construction of Brasilia and the integration of the environmental issue in all public and private decisions and strategies related directly or indirectly to the occupation of the territory. Such measures, essential for the sustainable development of the region in its environmental, economic and



social dimensions, must also take into account the commitment to preserve the city's original plan, recognized as a World Heritage Site. To this end, we will seek to highlight the role of society in this process, to identify possible contributions of international law to the fight against waste of space and, finally, to examine the legal framework provided by the European Union and, in particular, by France”.

Keywords : Brasilia, Brazil, urban sprawl, urban policy, sustainable development

