

Artigos

Les Plans Directeurs Brésiliens comparés aux Plans Locaux de collectivités territoriales françaises

NORBERT FOULQUIER*

Résumé : Cet article est la version écrite de l'introduction du III Forum Internacional du Plan Directeur du Rio de Janeiro : cités et gouvernance urbaine, organisé par la Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, avec le soutien du GRIDAUH et du SERDEAUT-IRJS, laboratoire de recherche de l'Université de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Cet article contient deux développements inspirés par la comparaison du Plan Directeur de Rio de Janeiro et des Plans Locaux d'urbanisme français : (i) la prise en compte de

* Professeur de Droit Public - Université de Paris 1 - Panthéon – Sorbonne. Directeur du Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat – GRIDAUH et du S.E.R.D.E.A.U.T. (Sorbonne Études et Recherches en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme)

l'écoféminisme et de l'inclusion, dans le droit à la ville, d'une part, et, d'autre, (ii) la participation démocratique lors de l'élaboration du Plan Directeur, avec une implication particulière de la communauté universitaire dans le débat. Deux sujets où le Droit de l'Urbanisme de Rio de Janeiro paraît en avance sur le droit français.

Mots-clés : Plans directeurs. Plans locaux d'urbanisme. Villes écoféministes. Villes inclusives.

*Enviado em 9 de julho de 2025 e
aceito em 26 de dezembro de 2025.*

1. Introduction

Aujourd'hui est une nouvelle journée de collaboration académique entre la Procuradoria Geral du Municipice du Rio de Janeiro, l'Université de l'État du Rio de Janeiro et l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne.

Pour rappel, en 2015, l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne et l'Université de l'État du Rio de Janeiro ont signé un accord, fruit d'un appel à candidatures, sur le thème de recherche « *Énergies Renouvelables, Décentralisation et du Rôle des Entités Fédérés* » dont leurs chercheurs ont conçu et, ensuite, réalisé ensemble, avec le soutien des institutions scientifiques CAPES (bourse d'études) et COFECUB. Lors d'une de leurs missions au Brésil, les professeurs français, grâce à la coordination du Professeur Norbert Foulquier, ont participé à un colloque, aussi organisé par la

Professeur et Procureure de la Municipalité de Rio de Janeiro, Arícia Fernandes Correia, grâce au Secrétariat local de la Maison Civile de la Préfecture, intitulé « Conexão Rio-Paris : Urbanismo operacional » (Connexion Rio-Paris: planification urbaine opérationnelle). L'événement s'était déroulé au siège de l'Autorité Publique Olympique, un consortium qui réunissait les trois niveaux de gouvernement brésilien pour l'époque des Olympiades 2016 : fédéral, régional et local.¹

2. Le thème du *Troisième Forum International du Plan Directeur de Rio de Janeiro* : le Plan directeur de Rio de Janeiro

Le thème qui les réunit de cette fois, dix années après, est celui sur l'évolution du Plan Directeur du Rio de Janeiro.

Ce plan a déjà fait l'objet des plusieurs modifications. La dernière date de 2024 : elle résulte de la Loi complémentaire de la Préfecture du Rio de Janeiro n° 270/2024 du 16 janvier 2024. Ce plan est ainsi devenu le Plan Directeur pour le Développement Urbain Durable. Le plan connaîtra d'autres réformes dans les années à venir, pour la mise en œuvre de ses objectifs. Il y en a déjà eu en 2025.

3. Le droit à la ville et les plans d'urbanisme : une permanente mutation

Ces évolutions doivent être saluées. Certes, même si le juriste a une certaine propension à louer la stabilité du droit, quand celle-ci

¹ Fait intéressant, l'année de 2024, Professeur Norbert Foulquier et Professeur Marion Chapouton, Secrétaire générale du GRIDAUH, ont participé à l'événement, organisé au bureau du Procureur Général de la Municipalité de Rio de Janeiro, par cette Centre d'Études, intitulé « Les villes et les Jeux olympiques », à propos de changement urbanistiques de Paris pour les jeux olympiques.

est exagérée, elle peut devenir un obstacle au droit à la ville. En effet, selon Henri Lefebvre (1968), le droit à la ville ne peut se formuler que comme *droit à la vie urbaine, transformée, renouvelée*. Il faut que le droit s'adapte à l'évolution de la ville.

Rio de Janeiro n'échappe pas à cette contrainte. En effet, comme beaucoup de villes – et probablement plus que d'autres – Rio de Janeiro est une ville qui se transforme sans cesse et cela très rapidement. D'où le défi pour les législateurs, à tous leurs niveaux respectifs, compte tenu du caractère fédéral du Brésil, de forger un droit de la ville qui suive les multiples évolutions, spatiales, sociales, économiques de cette cité, ainsi que ses différents besoins et les objectifs de ses élus et de sa population.

4. La comparaison du Plan directeur de Rio de Janeiro et des plans locaux d'urbanisme des agglomérations locales françaises

Dans le cadre de cette introduction au Troisième Forum international du Plan Directeur du Rio de Janeiro, il n'est pas possible de présenter une comparaison complète de ce document avec les plans locaux d'urbanisme français. C'est pourquoi seulement deux points seront mis en exergue, en assumant le point de vue des juristes françaises.

4.1 Premier point: des « villes écoféministes »²

Tout d'abord, l'avance prise par Rio de Janeiro sur les villes françaises en ce qui concerne l'objectif des « villes écoféministes »³.

² L'auteur fait référence au titre de la table ronde de clôture du forum international susmentionné, « Villes Écoféministes », avec une conférence donnée par le professeur Ivan Ricard Castro-Diaz de l'Université Nationale de Colombie, intitulée « Aménagement du territoire, changement climatique et genre ». (note de l'éditeur)

En France, malgré les politiques progressistes de quelques villes, comme Paris, l'écoféminisme est une question qui ne se pose pas en droit de l'urbanisme ou pas du tout assez, tandis qu'à Rio de Janeiro – et ce colloque le démontre –, la question du féminisme dans la ville est prise à bras le corps, notamment parce que les spécialistes de l'urbanisation, tout au moins les plus progressistes d'entre eux, ont pris conscience que la place qui est faite aux femmes dans la ville et que l'adaptation du tissu urbain aux contraintes spécifiquement qu'elles supportent du fait de la nature des métiers qui leur sont assignés, pour les moins dotées socialement et économiquement, du fait de leurs charges familiales, de leur maternité, des violences sociales, physiques et symboliques qu'elle subissent, deviennent encore plus complexes et urgentes du fait du changement climatique et de la préservation de la biodiversité⁴⁵.

Ces enjeux, moins nouveaux que l'on ne le prétend pour se donner bonne conscience, amènent à concevoir autrement l'urbanisation et notamment les avantages et les inconvénients des grandes agglomérations. C'est donc le moment d'abandonner la fausse neutralité entre hommes et femmes, entre jeunes et vieux, entre riches et pauvres, entre ceux qui ont un emploi et ceux qui n'en ont pas, entre valides et handicapés, entre ceux dotés d'une culture classique et ceux qui ne le sont pas, entre familles répondant à

³ Nota da editora: Os leitores podem conferir as palestras que trataram do tema do "ecofeminismo" por meio do aplicativo ConectaCES, acessível pelo site: www.conectaces.rio.gov.br, em "O QUE ROLOU NO CES", procurando por **III FORUM INTERNACIONAL DE DEBATES PUBLICOS SOBRE O PLANO DIRETOR CARIOCA** – cidades e governança urbana.

⁴ Les principaux auteurs du Sud global qui abordent l'écoféminisme — une vision qui combat la tyrannie du patriarcat et la violence capitaliste contre le corps des femmes et la biodiversité, afin d'assurer de nouvelles formes de bienveillance et une vie communautaire saine — se trouvent dans la référence suivante: MIES, Maria; SHIVA, Vandana. **Ecofeminismo**. trad. de Caroline Caires Coelho. São Paulo: Cultrix, 2014.

⁵ Une introduction au concept, du point de vue des soins écologiques et reproductifs, peut également être trouvée dans l'article « Insécurité alimentaire et injustice reproductive intergénérationnelle : des femmes affamées de droits », dans la Revista Carioca de Direito, vol. 6, n° 2, 2025, co-écrit par Arícia Fernandes Correia et Cíntia Morgado. (note de l'éditeur)

l'idéal-type dominant comprenant un couple hétérosexuel avec deux ou trois enfants et familles s'en écartant.

En France, il serait faux de dire que ces questions sont totalement ignorées par le législateur. En effet, en vertu de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme – c'est-à-dire, malgré les apparences de sa numérotation, le deuxième article de ce code, qui en fixe les grands principes -, « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre [entre autres] la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales ». Mais d'une part, on ne peut que constater que l'inclusion imposée par cet article L. 101-2 du code de l'urbanisme français ne vise expressément que les « personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie » et non pas les femmes.

D'autre part, c'est la notion même de **société inclusive** qui reste à préciser juridiquement. Or pour l'instant, dans leur grande majorité, les juristes français consacrent peu d'effort à cette question. Cette lacune se traduit malheureusement dans les plans locaux d'urbanisme actuellement en vigueur. Parce que la question de l'inclusion des femmes n'est pas « mise sur la table », parce que l'on fait comme si tout plan local d'urbanisme était par nature toujours inclusif car il encadre la constitution du tissu urbain, parce que le citoyen serait tout autant et de la même manière un homme ou une femme (sans compter leurs autres spécificités sociales, économiques, d'âge, etc.), le résultat est que les plans ont été plus inconsciemment conçus jusqu'aux années 1980 pour les hommes en bonne santé allant travailler en voiture, ce qui s'est, entre autres, traduit par la séparation des zones dédiées au logement et celles dédiées au travail.

Heureusement, avec l'objectif de mixité fonctionnelle et celui de mixité sociale imposés aux documents d'urbanisme par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, la ville a été juridiquement dessinée autrement. Mais... sans que la place des femmes n'y soit jamais consacrée.

La ville de Rio de Janeiro apparaît de ce point de vue plus ambitieuse que les villes françaises et cela parce que le droit brésilien explicite et tente de prendre au sérieux, pour paraphraser Ronald Dworkin, le fait que le Plan directeur doit être au service de tous et non pas d'une certaine catégorie de la population. Cette démarche n'est pas le fruit du hasard. Même s'il ne faut pas se leurrer sur la puissance du droit, le fait que la Constitution fédérale brésilienne consacre le droit fondamental à la ville explique la part d'effectivité du principe selon lequel le plan directeur ne peut ignorer personne et, pour ce qui nous intéresse aujourd'hui, les femmes puisque le droit à la ville est un droit des tous et de... toutes.

4.2 Second point : l'élaboration démocratique des Plans Directeurs

L'autre point qui interpelle le juriste français et qui est dans le prolongement du précédent est l'ouverture apparemment plus grande de la confection du Plan Directeur à l'élan démocratique que celle réservée aux Plans Locaux d'urbanisme français. Certes, en France, l'élaboration de ces documents s'accompagne d'une concertation avec le public et avant qu'ils n'entrent en vigueur, ils sont soumis à une enquête publique. Mais, on ne peut que constater que, d'une part, lors de ces procédures, les hommes sont bien plus présents que les femmes, et d'autre part, la prise en compte de la participation du public n'est pas juridiquement garantie. Il n'y a que

la peur de ne pas être réélus qui incite les élus à tenir compte de l'avis de la population. Le droit de l'urbanisme sur ce point est d'un faible secours.

Le juriste français se rassurera en imaginant qu'il ne n'en va pas totalement différemment au Brésil. Toutefois, les procédures d'audience publique, rassemblant, parfois sur la place publique, la population autour d'une question environnementale, sous la présidence d'un juge, sont totalement inconnues en France. Et surtout, le Troisième Forum International du Plan Directeur de Rio de Janeiro démontre, grâce à Aricia Fernandes Correia, qu'à Rio de Janeiro, l'Université prend une part active dans le processus d'élaboration du document de l'urbanisme. L'expertise académique s'y mobilise pour l'intérêt de tous les citoyens et, on peut l'espérer, est mobilisée par les pouvoirs publics.

Rien que pour cela, l'universitaire français envie ses collègues cariocas !

REFERENCES:

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. Paris: Éditions Anthropos, 1968.