

L'ETAT BRESILIEN ET L'INSERTION DES ENERGIES. RENOUVELABLES DANS LA
LEGISLATION D'URBANISME

BRAZILIAN STATE AND INTEGRATION OF ENERGY. RENEWABLES IN THE
LEGISLATION PLANNING

ESTADO BRASILEIRO E INTEGRAÇÃO DA ENERGIA. AS RENOVAVEIS NA
LEGISLAÇÃO URBANISTICA

Rosangela Marina Luft¹

Résumé

La mise en œuvre des politiques de promotion de l'utilisation des énergies renouvelables par des organismes fédéraux est objet de cet article. Se discute dans quelle mesure en vertu de la planification municipale est possible de prévoir l'utilisation de ces sources dans l'ordre de la politique urbaine comme un moyen de promouvoir le développement établi par le gouvernement.

Mots clés: La planification municipale; Législation urbaine; Energie Renouvelable;

Abstract

The implementation of renewable energy use promotion policies by federal agencies is the object of this work. Discusses to what extent under the municipal planning is possible to predict the use of these sources in the ordering of urban policy as a means of promoting development established by the government.

Keywords: Municipal planning; Urban legislation; Renewable Energy;

Resumo

A implementação de políticas de promoção de uso de energia renovável pelos entes federados é o objeto deste artigo. Se discute em que medida no âmbito do planejamento municipal é possível prever o uso dessas fontes na ordenação da política urbana como meio de promoção do desenvolvimento estabelecido pelo governo.

Palavras-Chaves: Planos Municipais; Legislação Urbanística ; Energias Renováveis.

¹ Doutora em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direito Público pela Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, pesquisadora do SERDEAUT - Sorbonne études et recherches en droit de l'environnement, de l'aménagement, de l'urbanisme et du tourisme, pesquisas nas áreas de Estado e Políticas Públicas, Direito Urbanístico, Direito Administrativo, energias renováveis, fiscalidade imobiliária e habitação social. E-mail: rosangelaluft18@yahoo.com.br

Des politiques qui favorisent ou qui contraignent l'emploi des énergies renouvelables peuvent être instituées par les trois entités de la fédération brésilienne, avec une prédominance claire de l'Union. Le Brésil est un pays où plus de 80% de la population habite dans des espaces urbanisés² et la régulation de ces derniers appartient principalement aux Municipalités. Etant donné que l'urbanisation est l'un des phénomènes qui entraîne le plus d'impacts sur l'environnement, exploiter les possibilités des normes d'urbanisme pour promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables n'est pas une option négligeable. Toutefois, les questions environnementales et d'urbanisme sont traditionnellement discutées par les juristes l'une après l'autre. De plus, les exemples positifs adoptés par les villes brésiliennes sont plus des cas isolés que le résultat de choix ou de contraintes juridiques d'ampleur nationale.

L'augmentation de l'emploi d'énergies renouvelables se réalise bien lentement et rencontre plusieurs obstacles de nature politique, économique et juridique. Y. Xavier et A. Lanzillo affirment que « concernant le sujet énergies renouvelables, trois aspects sont importants : la compétence pour approuver les lois et pour les exécuter, les instruments d'ordination prévus par la Constitution en ce qui concerne l'ordre économique et financier et les prélèvements fiscaux »³. La politique urbaine appartient aux politiques prévues dans le titre *ordre économique* de la Constitution. La définition du rôle de chaque acteur dans ce domaine dépend de la compréhension des effets du fédéralisme brésilien sur les thèmes *environnement* et *urbanisme*. De plus, la Constitution a établi une autonomie assez forte des entités fédérées, au point que les instruments financiers et fiscaux réalisent un rôle indispensable de cohésion entre eux.

La concentration de la régulation énergétique entre les mains de l'Union n'empêche pas les Etats-membres, le District Fédéral et les Municipalités d'établir également leurs propres politiques publiques pour induire l'emploi de sources renouvelables. Les normes d'urbanisme, notamment municipales, sont un instrument essentiel parce que ces normes n'accomplissent pas exclusivement la fonction d'ordination de l'utilisation du sol, mais favorisent la mise en œuvre des finalités de développement fixées par les pouvoirs publics, à savoir, elles présentent un rôle inductif.

Concernant les Municipalités, certaines stratégies sont importantes, comme la définition de critères énergiquement efficaces pour les constructions et les travaux dans les

² Selon le dernier recensement de l'IBGE en 2010.

³ XAVIER, Yanko; LANZILLO, Anderson. As energias renováveis no ordenamento jurídico brasileiro: uma visão constitucional. In: **O direito das energias renováveis**. Rio Grande do Norte, 2009, p. 20.

espaces urbains; l'établissement de conditions pour la concession des autorisations d'urbanisme qui valorisent les entreprises et les activités énergiquement plus efficaces ; l'emploi des biens publics pour la production d'énergie renouvelable ; la gestion des taxes pour favoriser une matrice énergétique moins polluante (« extrafiscalité »); la gestion des déchets solides pour la production d'énergie, entre autres.

Les défis posés aux Municipalités pour réaliser les compétences qui leurs ont été attribuées par la Constitution de 1988, notamment relatives aux politiques urbaines et environnementales, intéressent non seulement de cet article, mais également le groupe de recherche *Énergies renouvelables, décentralisation et rôle des entités fédérées*, institué au niveau du cadre de coopération CAPES-COFECUB. L'objectif est de penser les possibilités juridiques de décentralisation des stratégies qui favorisent la production et l'emploi de sources d'énergie renouvelable, à partir d'une planification qui privilégie une matrice énergétique moins polluante, afin d'avoir des « villes plus durables ».

L'ÉTAT FEDERAL BRÉSILIEN ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

Les articles 1^o et 18 de la Constitution Fédérale⁴ exposent les principales qualités politiques de l'Etat brésilien, appelé *République Fédérative du Brésil*, une formation intégrée d'entités indissociables, dont l'organisation politico-administrative comprend l'Union, les États-membres, les Municipalités et le District Fédéral, « tous autonomes conformément aux termes de cette Constitution ». Il s'agit donc d'une fédération de trois niveaux territoriaux, où les limites de l'autonomie de chaque entité sont déterminées par le texte constitutionnel et ne sont pas modifiables (noyau dur).

Bien que l'Etat brésilien forme une unité et que l'existence d'une diversité d'intérêts publics implique un partage de responsabilités entre ses parties, l'autonomie fédérative entrave toute tentative d'imposer hiérarchiquement les décisions entre l'Union, les États-membres et les Municipalités.

⁴ Art. 1^o La République Fédérative du Brésil, formée de l'union indissoluble des États-membres, des Municipalités et du District Fédéral, se constitue en un Etat démocratique de droit et a pour fondements. Art. 18. L'organisation politique et administrative de la République Fédérative du Brésil comprend l'Union, les États-membres, le District Fédéral et les Municipalités, tous autonomes, selon les termes de cette Constitution ».

L'autonomie se segmente en quatre espèces principales : a) organisationnelle, laquelle présuppose l'existence d'instruments d'organisation propres⁵ ; b) politique et législative, qui impliquent l'élection de représentants qui exercent les pouvoirs politiques à l'échelle de chaque entité fédérée, à savoir les membres des pouvoirs exécutif et législatif, ainsi que le pouvoir d'approuver les lois qui réglementent l'exercice de leurs compétences ; c) administrative, qui englobe la liberté attribuée aux entités de gérer leur propre patrimoine, d'exécuter les services sous leur responsabilité et de recruter leurs propres ressources humaines sur lesquelles elles exercent un pouvoir disciplinaire et ; d) financière, qui s'exerce à travers le pouvoir de prélever leurs taxes et de gérer indépendamment leurs budgets⁶;

Concernant les thèmes où le partage concret de responsabilités est possible, les compétences de chaque entité ont été fixées séparément – ladite compétence privative. Cependant, relatif à certains thèmes, qui englobent des intérêts des trois niveaux de pouvoir et dont la matérialisation doit se produire sur différents plans pour qu'ils soient plus efficaces, le partage détaillé de compétences n'a pas été réalisé. Le nombre de compétences exercées simultanément par l'Union, les Etats-membres et les Municipalités est substantiel. En matière de législation, ces compétences partagées sont appelées *compétences législatives concurrentes*. Quand elles portent sur leur exécution, il s'agit des *compétences matérielles communes*⁷.

⁵ Dans le cas de l'Union cette organisation se réalise à travers la Constitution Fédérale, au sein des Etats-membres par leurs constitutions respectives et dans les Municipalités et dans le District Fédéral à travers les lois organiques, en respectant toujours une symétrie par rapport à l'organisation nationale.

⁶ Voir LUFT, Rosangela. Os Municípios na Constituição de 1988: (nem) todos autônomos nos termos desta Constituição. In: CLEVE, Clémerson Merlin. **Direito Constitucional brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2014.

⁷ La compétence législative concurrente se réalise à travers des thèmes comme le droit fiscal et financier ; urbanistique ; production et consommation ; forêts, chasse, pêche, faune, conservation de la nature, protection du sol et des ressources naturels, protection de l'environnement et contrôle de la pollution ; protection du patrimoine historique, culturel, artistique, touristique et paysager ; éducation culture, enseignement et loisir ; assistance sociale, protection et défense de la santé ; protection et intégration sociale des personnes handicapées (art. 24, CF). La compétence matérielle, de son côté, s'applique pour : assurer la protection de la Constitution, des lois et des institutions démocratiques et conserver le patrimoine public ; garantir la santé et l'assistance publique et la protection des personnes handicapées ; protéger les documents, les ouvrages et d'autres biens de valeur historique, artistique et culturel, les monuments, les paysages naturels notables et les sites archéologiques ; empêcher l'évasion et la destruction des œuvres d'art et d'autres biens de valeur historique, artistique ou culturel ; fournir les moyens d'accès à la culture, à l'éducation, à la science ; protéger l'environnement pour combattre la pollution sous toutes ses formes ; préserver les forêts, la faune et la flore ; approvisionner la production agricole et organiser l'approvisionnement alimentaire ; promouvoir les programmes de construction de logements et l'amélioration des conditions environnementales et d'assainissement ; combattre les causes de la pauvreté et les facteurs de marginalisation, en promouvant l'intégration sociale des secteurs défavorisés ; enregistrer, accompagner et fiscaliser les concessions de droits de recherche et

La plupart des questions liées à l'environnement et à l'urbanisme se trouvent dans les compétences législatives concurrentes et dans les compétences matérielles communes. En outre, les gouvernements disposent d'un large pouvoir discrétionnaire lorsqu'ils définissent leurs stratégies d'intervention et leurs respectives priorités pour ces sujets. En conséquence, pour comprendre la praxis des politiques urbaines et environnementales actuelles, il est nécessaire d'examiner comment ces thèmes sont disposés dans la coordination fédérative brésilienne et quels sont leurs instruments d'action, compte tenu de la large disparité financière, physique et sociale identifiée parmi les Municipalités.

Malgré l'autonomie attribuée par la Constitution, une partie considérable des Municipalités ne parvient pas à accomplir ses devoirs constitutionnels en comptant exclusivement sur ses recettes directes et sur les transferts obligatoires de ressources⁸. Plusieurs d'entre elles finissent par dépendre desdits transferts volontaires⁹, qui proviennent de l'Union et des États-membres. Toutefois, l'entité qui effectue le transfert volontaire impose d'ordinaire certaines conditions pour l'emploi de ces recettes à l'entité qui les reçoit.

M. Arretche explique que « le gouvernement fédéral dispose de moyens institutionnels pour influencer les choix des gouvernements locaux, en affectant son agenda de gouverne »¹⁰. Les compétences communes, plus particulièrement celles relatives aux politiques sociales, sont les exemples les plus caractéristiques de cette « intégration verticale » du processus de décision¹¹. La capacité financière de l'Union lui permet de concentrer aussi le pouvoir de régulation et la coordination des objectifs qui seront établis au niveau local. Pour recevoir les transferts volontaires, les Municipalités doivent adhérer expressément aux politiques nationales et le faire par l'intermédiaire des contrats ou d'autres espèces de partenariat bilatéral. Par

l'exploitation des ressources hydriques et minérales sur leurs territoires ; établir et implanter la politique d'éducation dans le trafic (art. 23).

⁸ Les transferts obligatoires sont les transferts de ressources publiques d'une entité fédérative à l'autre qui se réalisent à cause des impositions constitutionnelles ou légales, sans que les entités puissent décider si le transfert sera ou ne sera pas réalisé. Les transferts obligatoires constitutionnels sont ceux prévus par les articles 157 et 158, CF.

⁹ La Loi de Responsabilité Fiscale (Loi Complémentaire nº 101/2000) prévoit : « Art. 25. Pour les effets de cette loi complémentaire, le transfert volontaire est la remise de ressources permanentes ou de ressources d'investissement à une autre entité de la fédération, à titre de coopération, d'aide ou d'assistance financière qui ne soit pas le résultat d'une détermination constitutionnelle, légale ou destinées au Système Unique de Santé ».

¹⁰ ARRETCHÉ, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil, problemas de coordenação e autonomia**. In: São Paulo em perspectiva. São Paulo, vol. 18, n.02, 2004, p.22.

¹¹ Les exemples de politiques insérées dans les systèmes nationaux sont celles relatives aux domaines suivants : éducation, assistance sociale, environnement, villes, logement, santé, assainissement et urbanisme.

conséquent, leurs activités s'engagent dans les logiques institutionnelles fixées par l'Union, les dits *systèmes nationaux*¹². Bien que l'adhésion à ces systèmes impose des contreparties de la part des Municipalités –ressources financières ou de matériaux– le montant investi par l'Union est normalement plus considérable et, ainsi, les finalités de son utilisation sont fixées au niveau national.

M. Arretche estime que « la coordination nationale des programmes sociaux se justifie tant pour des raisons liées à la coordination des décisions des gouvernements locaux, que pour corriger les inégalités de capacité de dépenses entre les Etats-membres et les Municipalités¹³. Toutefois, cette coordination ne peut pas supprimer l'autonomie des entités sous-nationales pour définir leurs propres agendas. La fédération brésilienne installe ainsi un cadre où les politiques environnementales et d'urbanisme sont influencées par les investissements de l'Union et, en conséquence, cette dernière a le pouvoir d'imposer des contraintes aux Municipalités.

L'URBANISME ET LES MUNICIPALITES

La législation municipale exerce une forte influence quant à l'accomplissement des objectifs urbanistiques et environnementaux. Elle détermine la vocation des biens immeubles et les possibilités de son utilisation, elles fixent les règles pour les constructions et les travaux, elles centralisent une grande partie de la fiscalité immobilière -de caractère fiscal ou extrafiscal- elles fixent les conditions de récupération des plus-values, etc. La loi, par conséquent, n'est pas un mécanisme neutre. Dans les villes, elle n'est autre que l'instrument qui transforme les choix politiques en obligations ou facultés juridiques.

Urbanisme, construction et transports urbains sont des sujets qui appartiennent aux compétences concurrentes et communes, mais la proximité que les Municipalités entretiennent avec les réalités locales leur confère une primauté pour l'élaboration de ce genre de normes et pour leur mise en œuvre. La Constitution et les normes nationales imposent certaines obligations et outils spécifiques aux Municipalités, mais elles ne fixent pas les espèces de plans et documents qui seront approuvés. Cela se justifie par l'autonomie des entités fédérées, qui n'autorise pas des interventions excessives des unes sur les autres.

¹² A partir de l'approbation des lois et des plans sur l'objet en question – santé, environnement, culture, éducation, planification urbaine, logement, déplacement –, la concentration des ressources dans des fonds spécifiques et la création de conseils de gestion pour ces politiques.

¹³ ARRETCHÉ, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil...**p. 20.

Une standardisation partielle est habituellement adoptée par les Municipalités. La législation municipale d'urbanisme englobe, en règle générale, le *plan directeur* - qui équivaut au PLU français -, la loi qui délimite le périmètre urbain, la loi du zonage de l'usage et de l'occupation du sol, la loi du morcellement du sol urbain, la loi de circulation et transports et le code local de construction. Au-delà de ces lois, quelques domaines d'intervention particulière existent, comme les terrains dotés de conditions environnementales fragiles ; ces types d'aires spécifiques ont besoin de lois et/ou plans particuliers puisqu'elles requièrent quelques ajustements des règles officielles générales, tenant en compte de la réalité dans laquelle elles sont insérées. Ce cadre normatif municipal appartient à un univers réglementaire commun.

Pour analyser la planification urbaine municipale, soit dans une perspective globale, soit à partir des réalités de chaque territoire doté de dynamiques propres, la question concernant la portée de l'autonomie des Municipalités doit être rappelée : elles jouissent d'une liberté d'organisation, d'administration, politique et financière, par conséquent, elles sont dotées d'un relatif degré de liberté pour structurer leurs documents. Dès lors, la dénomination et le contenu des normes et leurs conditions d'approbation changent expressivement d'une Municipalité à l'autre.

En ce qui concerne le contenu des lois, il n'existe pas d'uniformité nationale, ni régionale. Certains plans directeurs ne contiennent que des principes et recommandations, d'autres englobent des règles concrètes de zonage et de morcellement du sol, de publicité, d'environnement, de circulation et de transport. Les autres lois d'urbanisme changent aussi substantiellement entre elles, en fonction de la Municipalité. Celle-ci peut regrouper tous les thèmes en une seule loi ou contenir diverses lois éparses qui régulent des sujets ponctuels. De plus, dans certaines Municipalités, les sujets relatifs à l'environnement et à l'urbanisme sont ordonnés par des lois municipales, tandis que dans d'autres la loi se rapporte aux décrets de réglementation. Enfin, la diversité de formes et de contenus est incommensurable. Cet état de fait rend difficile la qualification des types de normes des Municipalités et leur connexion avec les questions environnementales. Toutefois, il s'agit d'un effet naturel de la décentralisation politique brésilienne.

La loi du plan directeur est municipale et s'insère au centre des normes d'urbanisme local. Il est possible de déduire une supériorité matérielle du plan directeur face aux autres normes, puisque la Constitution présente expressément le plan directeur comme « l'instrument

de base de la politique de développement et d'expansion urbaine »¹⁴. On ne trouve pas beaucoup de paramètres pour l'élaboration du plan directeur, de provenance fédérale ou des Etats-membres, notamment à propos de la forme ainsi que du contenu obligatoire du document¹⁵. Par conséquent, dans certaines Municipalités, le contenu de la loi du plan directeur est extrêmement large, réunissant dans un même document tous les domaines de régulation de l'usage, de l'occupation et de morcellement du sol, mobilité urbaine, postures municipales, etc.. Dans d'autres Municipalités, la loi du plan directeur est succincte et ne proclame que des principes, lesquels ont besoin d'être complétés par d'autres lois municipales.

Les principes de développement adoptés par la Municipalité doivent apparaître dans le plan directeur. C'est à partir de lui, compte tenu du caractère multisectoriel des objectifs qu'il comporte, que les priorités de développement doivent être explorées, tout comme les directives pour l'emploi des énergies renouvelables. Cependant, dans les cas où les lois de l'Union fixent des règles et des conditions spécifiques pour les lois locales, les Municipalités s'obligent à les respecter et à les insérer dans leurs normes.

L'ENVIRONNEMENT ET LES ENERGIES RENOUVELABLES DANS LES LOIS MUNICIPALES

Après avoir discuté les caractéristiques de la fédération brésilienne et ses conditions politiques d'opération et étant donné le statut des Municipalités par rapport à la réalisation de la planification et de la réglementation urbaine, l'analyse de l'insertion des questions environnementales dans les normes locales d'urbanisme est possible. L'Union, dans l'exercice de sa compétence, impose aux Municipalités l'adoption de certaines normes-principes dans leur cadre légal et -moins fréquemment- la réalisation de quelques actes concrets.

Le Statut de la Ville (Loi n. 10.257/2001) est la principale loi nationale d'urbanisme. Elle prévoit les directives et les instruments que les Municipalités doivent obligatoirement

¹⁴ Au STF une procédure de Répercussion Générale dans le Recours Extraordinaire nº 607.940/DF est en cours et son objet consiste à définir l'obligation et le rôle joué par les plans directeurs dans la définition des politiques urbaines. Cette décision orientera évidemment « la politique de développement qui devra être exécutée par toutes les Municipalités brésiliennes ».

¹⁵ Il convient d'observer que ce qui est prévu par l'article 42 du Statut de la Ville comme contenu obligatoire du plan directeur, est très loin de caractériser un contenu essentiel de la planification urbaine municipale. Cet article fixe que le plan directeur doit contenir, au minimum : I- la délimitation des zones urbaines où seront adoptés les instruments obligatoires, compte tenu de l'infrastructure existante et de la demande d'utilisation, comme le prévoit l'article 5º ; II- les instruments fixés par les articles 25, 28, 29, 32 et 35 et ; III – un système d'accompagnement et de contrôle.

respecter. Parmi ses directives (art. 2^o) il est prévu :une mise en œuvre du droit aux villes durables, la planification et l'occupation des espaces urbains afin de prévenir et de corriger les effets nocifs à l'environnement, l'ordonnance et le contrôle de l'usage du sol de façon à éviter la pollution et la dégradation environnementale et l'adoption de modèles d'expansion horizontale compatibles avec la durabilité et la protection du patrimoine environnemental. De plus, quelques outils juridiques peuvent être employés pour la sauvegarde de l'environnement, comme le droit de préemption urbain (art. 26), l'octroi onéreux du droit de construire (art. 31) ainsi que le transfert du droit de construire (art. 35). La réalisation d'études d'impact de voisinage sont également prévu dans le but d'évaluer les effets provoqués par certaines entreprises, y compris les entreprises qui génèrent le plus de demande énergétique, comme par exemple celles qui provoquent l'augmentation de la densification et du réseau de transport (art 37).

Suite à la Loi nationale nº 12.836/2013, de nouveaux articles ont été introduits dans le Statut de la Ville. Ils prévoient les directives et les stratégies qui seront fixées par les normes d'urbanisme locales pour inciter ceux qui adoptent des systèmes de construction ou des technologies réduisant les impacts environnementaux et qui promeuvent l'économie des ressources naturels (art. 20, XVIII) – ladite *construction écologique*. Ni cette loi nationale, ni aucun d'autre règlement national a fixé les critères qui seront adoptés, ni avancé dans les détails qui clarifient ces derniers. Cela dépend de l'initiative des Municipalités, notamment dans le cadre de leurs codes de construction.

Pour les opérations urbaines concertées, cette même loi de 2013 a prévu un nouvel objectif : la concession de subventions aux propriétaires, usagers et investisseurs privés qui utilisent des technologies visant la réduction des impacts environnementaux sur les constructions réalisées dans sa périmètre d'application, selon des conditions de design et de travaux fixées au préalable (32, § 2^o. II). Les opérations urbaines concertées (OUC) sont une espèce de partenariat entre les entrepreneurs privés, les intéressés et l'administration publique, pour des finalités de transformation urbanistique dans un espace donné. Elles appartiennent au champ de l'urbanisme opérationnel, où les pouvoirs publics exercent des fonctions plus directives, en intervenant dans la production de sol urbanisé. Les opérations urbaines concertées sont utilisées pour les projets qui visent à transformer globalement une localité spécifique, réalisant une administration d'ensemble, où différentes interventions sur le même espace évoluent simultanément et de façon cohérente (ex : une opération de régularisation

foncière d'une favela, une opération de rénovation urbaine d'un quartier). L'adoption de critères qui permettent d'évaluer l'amélioration environnementale de tel ou tel quartier présuppose leur réglementation par la Municipalité.

L'adoption de standards environnementaux qui instrumentalisent les directives et les outils d'urbanisme cités ci-dessus dépendent ainsi d'attitudes complémentaires de la part des entités locales. L'un des points principaux permettant de faire avancer l'emploi des énergies renouvelables est la définition des conditions qui seront établies pour que les espaces d'intervention urbaine atteignent des niveaux minimaux d'efficacité environnementale et les avantages qui y seront octroyés. La précision de ces conditions dépend de la combinaison de différentes normes et stratégies juridiques déjà existantes.

Au-delà du Statut de la Ville, certaines lois nationales rassemblent des normes qui s'appliquent à la planification et à l'ordonnance des villes, comme la Loi nationale de mobilité (n° 12.587/2012) qui prévoit des directives et de subventions pour le développement des technologies de transport qui amplifient l'utilisation des énergies renouvelables et des énergies moins polluantes (art. 6, V). Cette loi, entre autre aspects, prévoit que si les plans municipaux suivent ses principes, réalisant la planification selon les directives et les conditions qu'elle fixe, la Municipalité en question recevra des transferts volontaires de ressources de l'Union (art. 24, §4º).

La Loi nationale sur le changement climatique (n. 12.187/2009) intègre à ses principes essentiels la diminution des gaz d'effet de serre et le développement de technologies écologiquement positives (at. 5º). Toutefois, l'évaluation de l'émission de gaz dépend des actions opérationnelles à l'initiative des entités fédérées (art. 11). Quelques inventaires nationaux ont été réalisés, mais ils se limitent à une évaluation nationale macro. Il existe plusieurs exemples existant au niveau des Etats-membre et des Municipalités, mais il manque encore d'évaluations continues au niveau local, permettant de préciser le niveau de production des gazes d'effet de serre par activité de façon à engager le contenu des normes d'urbanisme.

Bien que les lois nationales ne fixent pas de critères environnementaux plus précis, de sorte que les Etats-membres et les Municipalités soient tenus de les reproduire dans leurs normes, l'administration de l'Union expérimente déjà des contraintes concrètes pour l'emploi des énergies renouvelables. Au niveau des contrats signés à l'échelle administrative de l'Union, le Ministère de la Planification a établi, par l'intermédiaire de l'Instruction Normative n° 01/2010, fixe plusieurs critères de durabilité pour la passation des contrats d'acquisition de

biens et de services ou pour la mise en œuvre des travaux. Quelqu'un des aspects qu'il s'agit de respecter concernent (art. 4^o) l'économie de l'entretien et de la gestion d'une édification, la réduction de la consommation d'énergie et d'eau ainsi que l'emploi des technologies et matériaux qui réduisent l'impact environnemental (ex : climatisation mécanique, illumination contrôlée, utilisation de lampes plus efficaces, emploi de l'énergie solaire, contrôle de la consommation l'eau de la pluie, etc.). L'adoption de ces priorités pour les contrats et les activités de l'administration fédérale ne découle pas des exigences légales imposées par les normes d'urbanisme, elles sont le résultat des choix politiques de l'Union.

Pour que ces différentes normes et paramètres nationaux entrent dans le cadre réglementaire de l'urbanisme local, il faut qu'ils soient adoptés par les pouvoirs publics, notamment au niveau des plans directeurs. Certains plans directeurs municipaux absorbent ces directives nationales dans leurs normes. C'est le cas du récent Plan directeur stratégique de la Municipalité de São Paulo (Loi municipale no 16.050/2014) qui fixe, entre autres, l'objectif stratégique d'employer des sources renouvelables d'énergie et de créer une construction durable (art. 7, XI), l'orientation à produire de l'énergie à partir des résidus solides (art. 71, V) ; la réduction de la pollution par les transports, avec l'inclusion progressive d'autobus utilisant une énergie propre –en accord avec les niveaux de qualité environnementale fixés par les experts compétents de la directive de la politique de circulation et transports (art. 82, XII).

Étant donné que les lois d'urbanisme et d'environnement de l'Union ne prévoient pas de critères assez précis pour que les Municipalités les énoncent dans leurs documents d'urbanisme –exceptées les Municipalités dotées d'un cadre technique spécialisé– la plupart de ces entités locales adopte des postures écologiquement plus efficaces soit volontairement, soit en fonction d'une contractualisation avec l'Union. Selon cette dernière hypothèse, l'Union transfère ces recettes en échange de l'approbation de plans, des lois ou en fonction de l'obtention de résultats concrets localement –transferts volontaires.

A partir du moment où les normes et les documents d'urbanisme locaux incorporent la responsabilité pour les entités locales de favoriser la durabilité des espaces urbains, ces dernières ont une gamme large de possibilités. Elles peuvent modifier la morphologie urbaine affectant les règles de construction, de division du sol, les critères de densité qui induisent une utilisation plus efficace de l'espace urbanisé et diminuent la croissance horizontale des villes, etc. Une densité plus forte tend à diminuer la consommation énergétique par habitant et les déplacements de longue distance. "Il est estimé que l'impact de la morphologie urbaine sur

la consommation énergétique de la Municipalité est de l'ordre de deux ; à savoir la morphologie urbaine peut être la responsable d'une consommation deux fois plus intense d'énergie"¹⁶

Le mitage est tout autant –malheureusement- une tendance dans les espaces urbains des Municipalités au Brésil ; la priorité n'est pas accordée aux politiques de renouvellement urbain. Il est possible de relever nombreux exemples dans les villes qui adoptent des critères d'efficacité énergétique, qui profitent de l'énergie solaire et transforment la biomasse en énergie. Toutefois, il s'agit plutôt des stratégies complémentaires, non pas de substitution du modèle de consommation d'énergie existante. La législation, en plus d'établir les principes fondamentaux et les directives qui doivent orienter les choix politiques des pouvoirs publics, ont également la vocation de fixer des obligations et des facultés aux pouvoirs publics qui peuvent, par exemple, induire ou empêcher la promotion des énergies renouvelables.

Par ailleurs, la régulation des questions environnementales dans les normes d'urbanisme peut également influencer la fiscalité. En dépit de la fonction fiscale – de collecte de ressources pour soutenir les dépenses publiques – les prélèvements fiscaux exercent aussi d'importants rôles « extra-fiscaux » pour la promotion des politiques urbaines. A. Baleeiro explique que « l'extra-fiscalité » des prélèvements fiscaux « donne au législateur la faculté d'inciter ou de décourager certains comportements, compte tenu des intérêts prédominants dans les communautés, à travers une fiscalité progressive ou régressive, ou de la concession des avantages ou subventions fiscales »¹⁷. Ladite *extrafiscalité de prélèvements fiscaux* se justifie dans les contextes où les normes locales détaillent les priorités des politiques publiques. La cohésion entre les politiques urbaines et les politiques environnementales implique, par conséquent, la révision des conditions légales des prélèvements fiscaux.

CONCLUSIONS

À propos de la mise en œuvre des énergies renouvelables, il est possible d'affirmer que l'on se trouve, au Brésil face à un puzzle où les pièces sont bien présentes, mais réparties entre différentes lois et divers acteurs. Toutes ces parties normatives et institutionnelles ont besoin d'être coordonnées pour pouvoir progresser de façon à atteindre un niveau de développement national. Cette même logique s'applique à l'insertion des énergies renouvelables dans les

¹⁶ SALAT, Serge. Morfologia urbana e impacto energético In: **Anais do Seminário Iniciativas urbanas de eficiência energética e redução de emissões**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010, p. 23.

¹⁷ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**...p. 336.

normes d'urbanisme. Pour que la synchronisation soit rendue possible, il faut reconnaître le statut des entités fédérées au sein de l'Etat brésilien, le rôle protagoniste des Municipalités sur des questions d'urbanisme et le fait que la plupart des entités locales a besoin de contraintes et de soutiens de l'Union pour avancer dans l'évaluation, la réglementation, la provision et le contrôle de l'emploi des énergies renouvelables.

Entre principes et ressources financières, l'adoption nationalisée des énergies renouvelables dans les normes directement ou indirectement liées à l'urbanisme, par les 5570 Municipalités brésiliennes, dépend du soutien et de la bonne volonté de ces dernières, ainsi que de la détermination de l'Union à faire usage des stratégies dont elle dispose pour permettre un véritable engagement des entités locales. Le fait que les thèmes urbanisme et environnement se situent parmi les compétences constitutionnelles partagées, fait que cette répartition se rapproche de l'idée de coopération plutôt que de celle d'indépendance. Les conditions de cohésion normative et de coordination entre les pouvoirs publics dépendent encore des renforcements. Certains faits et certaines demandes surgies dans le contexte social poussent l'Union à détailler de plus en plus ses normes.

Attendu que la majorité des investissements pour les politiques sociales au Brésil découlent du budget de l'Union, les Municipalités qui reçoivent les transferts volontaires de ressources et les aides opérationnelles peuvent être convaincus d'adopter des paramètres plus spécifiques de planification urbaine. « Les priorités de dépenses des Municipalités brésiliennes présentent des standards visibles. Les politiques régulées provoquent l'allocation prioritaire des dépenses municipales. En revanche, les politiques non régulées ne sont pas la priorité des dépenses locales. Ce comportement n'est pas le résultat d'un standard aléatoire ; il s'explique principalement par les relations central-local, à savoir il est l'effet de la convergence produite par la législation et la supervision fédérales »¹⁸. Ce cadre politique ne compromet pas le pacte fédératif et démontre que l'autonomie ne signifie pas isolement et manque d'articulation.

Si la loi nationale respecte les particularités locales et régionales et n'intervient pas dans les quatre domaines de l'autonomie des Etats-membres et des Municipalités -organisationnelle,

¹⁸ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? In: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, p. 607. Dans ce même article, l'auteure explique que « le concept de régulation adopté dans ce travail concerne la réglementation et la supervision fédérale des politiques exécutées par les gouvernements sous-nationaux. Comme les Municipalités brésiliennes sont des « unités égales » et responsables des services publics, il est possible d'examiner l'effet de la présence -ou non- de réglementation fédérale sur le comportement de leurs dépenses (p. 604). Ce sont des exemples de politiques régulées telles que la santé et l'éducation que l'auteure a analysés. Les non-régulées seraient les politiques d'urbanisme, de logement et de transport.

politique-législative, administrative et financière-, l'Union a un fort potentiel de fixer des normes générales et des instruments de droit de l'urbanisme. L'autonomie des entités sous-nationales est assurée dans la mesure où les Municipalités et les États-membres gardent la liberté d'encadrer les normes nationales aux particularités locales et les conditions d'adoption des instruments juridiques existants.

BIBLIOGRAPHIE

XAVIER, Yanko; LANZILLO, Anderson. As energias renováveis no ordenamento jurídico brasileiro: uma visão constitucional. In: **O direito das energias renováveis**. Rio Grande do Norte, 2009.

LUFT, Rosangela. Os Municípios na Constituição de 1988: (nem) todos autônomos nos termos desta Constituição. In: CLEVE, Clémerson Merlin. **Direito Constitucional brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil, problemas de coordenação e autonomia. In: **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, vol. 18, n.02, 2004.

SALAT, Serge. Morfologia urbana e impacto energético In: **Anais do Seminário Iniciativas urbanas de eficiência energética e redução de emissões**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

BALEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? In: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010.

Trabalho enviado em 22 de março de 2015.

Aceito em 26 de abril de 2015.