

# Papiers de recherche

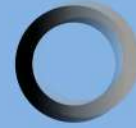
**Auteur**

Rafael Soares Gonçalves

**Coordination**

Jeanne Clément

Régulariser les  
favelas de Rio  
grâce à la mise  
en commun  
des terres ? La  
prescription  
acquisitive  
collective à  
Chacara de  
Catumbi



ÉDITIONS  
AFD AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT

MAI 2021  
N° 215



# Agence Française de Développement

---

## Papiers de recherche

---

Les *Papiers de Recherche de l'AFD* ont pour but de diffuser rapidement les résultats de travaux en cours. Ils s'adressent principalement aux chercheurs, aux étudiants et au monde académique. Ils couvrent l'ensemble des sujets de travail de l'AFD : analyse économique, théorie économique, analyse des politiques publiques, sciences de l'ingénieur, sociologie, géographie et anthropologie. Une publication dans les *Papiers de Recherche de l'AFD* n'en exclut aucune autre.

Les opinions exprimées dans ce papier sont celles de son (ses) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'AFD. Ce document est publié sous l'entière responsabilité de son (ses) auteur(s).

---

## AFD Research Papers

---

*AFD Research Papers* are intended to rapidly disseminate findings of ongoing work and mainly target researchers, students and the wider academic community. They cover the full range of AFD work, including: economic analysis, economic theory, policy analysis, engineering sciences, sociology, geography and anthropology. *AFD Research Papers* and other publications are not mutually exclusive.

The opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of AFD. It is therefore published under the sole responsibility of its author(s).



## **Régulariser les favelas de Rio grâce à la mise en commun des terres ?**

### **La prescription acquisitive collective à Chacara de Catumbi**

#### **Auteur**

##### **Rafael Soares Gonçalves**

Avocat et historien,  
Docteur en Histoire à l'Université de Paris VII,  
Post-docteur à l'EHESS,  
Professeur à la Pontificale Université catholique de Rio de Janeiro.

#### **Coordination**

Jeanne Clément

#### **Résumé**

L'amélioration des conditions de vie dans les favelas est un sujet majeur des politiques publiques brésiliennes. Dans ce pays, des innovations juridiques ont été mises en place, notamment dans la Constitution (1988), puis dans la loi sur le Statut de la Ville (2001). Ainsi, la prescription acquisitive (usucapion) permet de formaliser les occupations du sol. Elle permet aussi d'accorder des titres de propriété collectifs, ce qui en fait un « commun » foncier.

Ce papier étudie le cas d'habitants d'un quartier de Rio de Janeiro, qui étaient menacés d'expulsion, et ont eu recours à la prescription acquisitive, avec l'aide de fondations et d'associations. Il interroge à la fois les modalités de gestion commune, et les relations entre les organisations de la société civile et les habitants via l'assistance technique.

#### **Mots-clés**

Communs, commun urbain, informel, foncier, propriété collective, prescription acquisitive, usucapion, titre d'occupation, régularisation, favelas, droit à la ville, assistance technique

#### **Abstract**

The regularization of favelas is a major issue for Brazilian public policies. In this country, legal innovations have been implemented, notably through the Constitution (1988) and the 'Status of the City' Act (2001). Among other new legal tools, acquisitive prescription (usucapion) enables land regularization. It also allows collective titling, and can therefore be considered as a "Common".

This paper is based on a case-study of a neighborhood in Rio de Janeiro, where dwellers were threatened with eviction, and resorted to acquisitive prescription, with the help of foundations and associations. It questions both the modalities of common management, and interactions between civil society organizations and inhabitants through technical assistance.

#### **Keywords**

Common, urban common, informal, land, collective property, acquisitive prescription, usucapion, occupation title, regularization, favelas, right to the city, technical assistance.

#### **Classification JEL**

D79, O21, P26, R21, R52, R53

#### **Remerciements**

J'aimerais remercier toute l'équipe du projet de recherche Communs Fonciers pour l'habitat, notamment Eric Denis, Claire Simonneau et Irène Salenson ; l'équipe du projet ATHIS, en particulier Josiane do Vale. Enfin, je souhaite remercier les résidents du Solar do Barão, qui ont collectivement lutté pour leurs logements.

#### **Version originale**

Français

#### **Acceptée**

Mai 2021



## Introduction

Ces dernières années ont vu le retour d'une réflexion sur les communs, qui se traduit par des publications académiques, mais aussi par des expériences concrètes dans les domaines de la gestion politique ou de la mobilisation citoyenne (Simonneau, 2018). Les travaux d'Elinor Ostrom (1990) ont montré la diversité et la richesse de la gestion commune des ressources naturelles et ont remis en question l'idée de la tragédie des biens communs évoquée par Hardin (1968). Ostrom (1999) a par ailleurs permis de repenser les pratiques informelles à partir du paradigme du commun, mettant en question l'association classique entre informalité et secteur économique spécifique, souvent lié à une certaine perception de la marginalité.

Le présent travail se penche sur le processus d'octroi d'un titre de propriété collective aux résidents d'un site à Rio de Janeiro. Les habitants de la Chácara de Catumbi, ancienne exploitation agricole proche du centre-ville, ont réussi à enregistrer un titre de « prescription acquisitive spéciale urbaine collective ». La Constitution fédérale de 1988, puis la loi du Statut de la Ville de 2001 ont mis en place la procédure de la prescription acquisitive spéciale urbaine. Ce mécanisme juridique permet aux occupants de terrains privés - lorsqu'ils

ne sont pas propriétaires ou locataires d'un autre immeuble urbain ou rural - d'acquérir, au travers d'une décision judiciaire, la propriété du sol suivant trois conditions : s'ils y habitent depuis plus de cinq ans, si le propriétaire n'est pas intervenu pour récupérer le terrain pendant cette période et à condition que la surface du lot ne dépasse pas 250m<sup>2</sup>. Lorsqu'il est difficile d'individualiser les lots ou les logements, il est aussi possible de plaider la prescription acquisitive urbaine de manière collective, comme l'ont fait les habitants de la Chácara do Catumbi.

Avec le soutien de la Pastorale Catholique des Favelas de Rio de Janeiro<sup>1</sup>, les habitants ont demandé en 2018 l'assistance technique du Conseil d'Architecture d'Urbanisme pour des logements d'intérêt social (Projet ATHIS). Ce projet accompagnait notamment la rédaction de la convention de copropriété nécessaire dans le cadre de la procédure de la prescription acquisitive spéciale urbaine collective. Dans le but de suivre ce processus, nous avons intégré ce projet en tant que responsable du rapport sur la situation sociale des résidents. Ce projet s'est déroulé entre février et juin 2019.

Une partie de la méthode de ce projet de recherche a consisté à encourager

---

<sup>1</sup> La Pastorale des Favelas de Rio de Janeiro est un organisme de l'Église Catholique, qui soutient les luttes des favelados depuis la fin des années 1970, notamment dans le domaine juridique.

les habitants à participer au projet d'assistance technique. En tant que responsable de l'enquête socio-économique, nous avons mené des entretiens à l'aide d'un questionnaire fermé et de questions ouvertes posées aux résidents-proprétaires. Les questions visaient à documenter le profil socio-économique des résidents, ainsi qu'à comprendre l'histoire du site, les enjeux de la gestion collective et les questions liées à la définition des règles de copropriété. Les visites aux familles nous ont permis de contacter presque tous les résidents et de construire une relation personnelle avec chacun d'entre eux. Durant cette période, six réunions avec l'ensemble des résidents ont également été organisées par le projet.

Outre l'observation participante pendant le projet d'assistance technique, nous avons utilisé toute la documentation recueillie par l'équipe du projet (composée d'architectes, d'assistants sociaux et de techniciens de la Pastorale des Favelas) : documents législatifs et judiciaires, documents d'enregistrement de la copropriété, plans de toutes les maisons, collection de photos du quartier et des réunions, documents historiques des fonds privés des habitants. L'équipe a disposé d'un espace de stockage de données en ligne, sur lequel tous les documents sont partagés. Nous avons suivi le projet jusqu'à son terme en juillet 2020, y compris en participant à la préparation et à la rédaction des

rapports. Cette première phase d'assistance technique ne concernait pas encore l'enregistrement final de la convention, mais a permis d'obtenir les éléments nécessaires pour la rédaction du projet de convention de copropriété.

Ce papier présente tout d'abord les débats sur les droits de propriété au Brésil, puis il analyse l'histoire du site, ainsi que la lutte des résidents pour y assurer leur maintien sur place. Enfin, il étudie les principales questions soulevées par les résidents et les défis représentés par la gestion commune de la propriété collective.



# I – La question de la propriété au Brésil

---

## I.1. Les droits de propriété

---

La réflexion sur la propriété foncière commune au Brésil requiert des remarques préliminaires sur la façon dont le concept de propriété a été intégré au Brésil et sur la manière dont la gestion de la propriété est structurée. Rosa Congost (2003) préfère utiliser l'expression « droits de propriété », qui conférerait un aspect plus souple à la compréhension du phénomène. Cette auteure catalane construit cette catégorie en partant du principe que les relations de propriété sont des relations sociales qui dépasseraient les aspects juridiques ou les dispositifs institutionnels : la sphère sociale permet la consolidation des cadres juridiques et institutionnels de la propriété. De cette façon, la notion de "droits de propriété" serait très utile pour comprendre la question de la propriété dans différents contextes historiques, ouvrant ainsi un champ de réflexion fructueux sur la pluralité des formes d'utilisation des différents types d'une propriété donnée.

Cette acception permet d'élargir la réflexion sur les formes de propriétés existantes, en rompant avec l'idée de propriété privée individuelle enracinée dans la pensée contemporaine libérale. Cette notion plus étendue de propriété doit être prise en compte en ayant à l'esprit qu'elle peut changer et se développer même lorsqu'elle n'est pas accompagnée par le cadre juridique et légal d'une société donnée. En effet, les formes d'organisation de la propriété commune sont dynamiques. Une telle interprétation constitue une critique de la conceptualisation de l'idée de la « propriété » comme un fait social absolu à partir d'une interprétation juridique et économique européenne datant du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette conceptualisation est devenue presque téléologique et trop centrée sur l'aspect juridique et institutionnel.

La propriété est imbriquée dans l'ensemble des relations sociales. C'est pourquoi, dans des cas concrets, elle doit être observée en fonction de plusieurs aspects (Pollig, 2013). Rosa Congost (2003) alerte sur deux dangers lorsque l'on souhaite effectuer une analyse historique de la propriété. Le premier est de se restreindre à une seule conception de cette notion. Le deuxième danger est d'assumer une conception fondée uniquement sur l'État et les lois. Les formes de garantie du droit à la propriété impliquent plusieurs acteurs.

La propriété doit toujours être analysée en considérant les représentations mentales d'une société, et les différentes stratégies de légitimation. La notion de propriété est définie de façon abstraite par l'homme en relation à un contexte socio-économique donné et à sa volonté d'exercer une domination sur un bien, elle-même s'appuyant

sur un droit qui légitime juridiquement cette domination (Pollig, 2013: 5-6). Il est donc nécessaire de rompre avec l'abstraction et la simplification de la compréhension actuelle basée sur la propriété moderne, de nature excessivement libérale.

Il est important de relativiser les façons de comprendre la propriété pour être à même d'identifier les formes hybrides, collectives et fragmentées de droits de propriété, voire la présence des droits distincts, et qui se superposent. Comme le souligne Hoofs (2010, p. 27), la propriété ne peut pas être définie de façon précise, parce que sa signification et sa portée s'adaptent aux besoins sociaux.

En dépit de la réflexion libérale hégémonique sur la propriété, Rosa Congost affirme qu'il existe des changements dans les droits de propriété même lorsque le droit positif ne les accompagne pas (Congost, 2003, p. 75). Cela nous semble être une clé analytique importante pour comprendre que de nombreux mécanismes informels de gestion de la propriété foncière peuvent être envisagés comme de nouvelles façons de répondre aux demandes sociales et pas nécessairement comme des approches illégales. En ce sens, Christian Barrère (2001) constate que les modèles formels ou informels de gestion de la propriété sont des ensembles complexes de conditions pour l'utilisation de ressources rares. Implicitement ou explicitement, il existe toujours un système de droits de propriété qui définit la nature et les limites de l'utilisation des biens fonciers.

L'informel, selon Jacquot et al. (2016), semble articulé, et parfois mélangé au formel, produisant une variation de régimes d'urbanisme et de configurations sociales qui composent et structurent la ville en fonction des niveaux de pratiques informelles qui y existent. Évidemment, ceci se manifeste également dans la façon de gérer les droits de propriété à l'intérieur des espaces informels. De cette sorte, l'informalité ne serait pas seulement la conséquence d'un ordre juridique, mais servirait également de point d'entrée pour mettre en question le contenu des normes sociales et juridiques locales, qui produisent l'espace.

L'informalité urbaine est un dispositif heuristique qui met en lumière les arrangements urbains entre le légal et l'illégal, le légitime et l'illégitime, l'autorisé et le non autorisé (Roy, 2011, p. 233). Les particularités de la gestion des droits de propriété ont influencé les formes de consolidation de l'informalité. Selon les formes d'occupation et les personnes impliquées, la régularisation foncière a toujours été complexe. Ainsi, bien plus qu'une déviation ou une excroissance, l'informalité des terres s'est en fait consolidée par le truchement d'un appareil complexe d'enregistrement des droits de propriété. De fait, outre les difficultés techniques des procédures d'enregistrement, les obstacles à la régularisation de l'informel sont plutôt d'ordre politique.

---

## I.2. Regulariser l'informel au Brésil

---

Basudeb, Kanbur et Ostrow (2006, p. 2) expliquent que l'idée de travailler sur les arrangements informels et la propriété commune a surgi au cours des années 1990. L'association de l'informel avec le chaotique et le déstructuré a souvent participé à la délégitimation de certaines pratiques de gestion foncière, qui ont favorisé le déclenchement d'interventions brutales de la part des autorités. Mendes (2011, p. 44) réaffirme cette position, en se basant sur la réflexion de Michel Foucault sur l'art libéral de gouverner. En effet, afin de faire disparaître les pratiques communes, il a été nécessaire d'embrasser l'ensemble de la société et de ne laisser aucun espace possible aux règles coutumières qui ne se conformaient pas au droit libéral et individuel de propriété. Ces pratiques étaient considérées comme illégales et, du fait de l'ampleur de l'infraction, elles représentaient un risque pour la société.

Mendes (2011, p. 71) soutient également que la production de communs est absolument réfractaire aux modalités de mesure de la valeur développées par l'économie politique traditionnelle. Le développement du capitalisme est responsable de l'apparition de formes de plus en plus violentes d'expropriation et d'éradication de pratiques de coopération sociale. Costa et Marti (2016) récupèrent le concept d'*enclosure* pour se référer au processus actuel de néo-libéralisation des villes. Ils placent au centre de leurs travaux, non seulement ce qui est entendu familièrement comme la privatisation (le transfert de biens publics à la sphère privée), mais également une multiplicité et une diversité de situations allant de la privatisation/financiarisation de l'espace urbain à la mercantilisation de la vie urbaine débouchant ainsi sur des impacts profonds, tels que l'augmentation de la pollution, l'exclusion, les relogements forcés et même la construction littérale de murs et de clôtures.

Les politiques de régularisation foncière des favelas, en tant que politiques urbaines, se sont consolidées au Brésil à partir du début des années 1980. En dépit de la construction progressive d'une profonde réflexion sociojuridique sur cette question dans le pays, le bilan des programmes de légalisation du sol est, du moins pour le moment, extrêmement négatif. De telles initiatives se perdent dans les interminables méandres de la bureaucratie brésilienne, en mettant ainsi en exergue l'incapacité du cadre juridique actuel du pays à intégrer une grande partie de la population urbaine dans la formalité. D'après James Holson (1993, p. 77), le système juridique brésilien, en s'appuyant sur la variété et la complexité des démarches administratives, semble vouloir perpétuer l'absence de solutions juridiques. Nous affirmons donc, avec Clifford Geertz (1999, p. 268) que « l'esprit juridique dans tout type de société semble se nourrir à la fois de confusion et d'ordre ». En ce sens, cette sorte de suspension de l'application

effective du texte de la loi dans certaines zones des villes a joué un rôle fondamental dans la configuration des villes brésiliennes.

**Tableau 1. Les compétences administratives pour le développement urbain et la régularisation foncière au Brésil**

Le Brésil est une fédération particulière, composée de l'Union fédérale, des États et des municipalités. En ce qui concerne les politiques urbaines, l'Union dispose des compétences nécessaires pour établir des directives pour le développement urbain, y compris le logement, l'assainissement et les transports urbains (Constitution fédérale, article 21, XX). Toutefois, il appartient conjointement à l'Union, aux États et aux municipalités le devoir de promouvoir des programmes de construction de logements et d'amélioration des conditions de logement et d'assainissement (article 23, X), ainsi que de légiférer sur le droit urbanistique (article 24, I).

Malgré les compétences communes, la question urbaine relève primordialement du ressort des municipalités. C'est à celles-ci qu'incombe la tâche de mettre en œuvre une planification territoriale adéquate, au moyen du contrôle de l'utilisation, du lotissement et de l'occupation des sols urbains (article 30, VIII) et mettre en œuvre des politiques de développement urbain en vue du développement des fonctions sociales de la ville et de la garantie du bien-être de ses habitants (article 182).

En dépit de la compétence des municipalités, il existe des projets de régularisation foncière menés par les États ou directement par l'Union fédérale. Dans tous les cas, la participation des municipalités est toujours nécessaire car c'est à ces dernières que revient l'approbation finale du projet urbanistique au regard de la réglementation locale. Chaque entité fédérale peut s'engager dans des procédures d'éviction d'occupants sur son domaine privé. Dans les cas de terrains privés, les décisions d'expulsion décrétées par les tribunaux sont généralement mises en œuvre par la police militaire, organisation soumise au contrôle des gouvernements des États fédérés.

La promulgation de la Constitution fédérale en 1988 a couronné le long processus de démocratisation du pays qui avait débuté à la fin des années 1970. La démocratisation du pays a encouragé une réflexion sur l'intégration socio-spatiale des populations urbaines les plus défavorisées, autant sur le plan juridique que sur le plan social. Face aux pressions des mouvements sociaux urbains, le chapitre constitutionnel sur la politique urbaine (articles 182 et 183) reconnaît que la propriété, autant que la ville, doit exercer une « fonction sociale ». La fonction sociale de la propriété est un concept juridique ouvert, qui relativise le caractère privé de la propriété dans la recherche de l'égalité sociale, en tant que principe structurant de notre système juridique.

La législation brésilienne, en ce qui concerne la régularisation foncière, a certainement réalisé des progrès considérables au cours des dernières décennies, mais les procédures de régularisation des sols demeurent assez complexes, ce qui rend ces initiatives difficiles. La complexité de la gestion foncière au Brésil s'explique en grande partie par les nombreuses procédures formelles, constituées précisément pour prévenir d'éventuelles fraudes, en parallèle d'un zèle disproportionné pour la protection des droits de propriété individuelle, ce qui rend difficile toute relecture plus sociale de l'exercice de ces droits. Le formalisme du droit brésilien, allié à une gestion complexe et fréquemment corrompue (Holston, 1993, p. 71) des titres de propriétés par les notaires, a maintenu une concentration foncière entre les mains de quelques bénéficiaires.

En ce qui concerne les favelas, le choix de la nature du titre qui sera délivré aux populations dépend principalement de la possession originale du sol. Les deux outils les plus couramment utilisés aujourd'hui sont la « prescription acquisitive spéciale urbaine », dans le cas de terrains privés, et l'octroi d'un « droit de concession réelle d'usage » à des fins de logement lorsqu'il s'agit de terres publiques. D'après l'article 183 de la Constitution fédérale, tout occupant de terrain - qui ne possède aucune autre propriété urbaine ou rurale - peut acquérir la propriété du sol par prescription (*usucapion*), selon les trois conditions citées *supra* en introduction.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Loi du Statut de la Ville a également intégré la prescription acquisitive spéciale urbaine sous forme collective, ce qui est

fondamental, si l'on tient compte de l'aspect dynamique et collectif de l'occupation des terres dans les favelas. Cette approche, comme le fait remarquer Rose Compans (2003, p. 51), a cherché à simplifier les procédures administratives et judiciaires, mais a soulevé d'autres questions et difficultés, en particulier en ce qui concerne la gestion complexe de ces copropriétés à l'intérieur des favelas. L'analyse de la portée de cet instrument juridique est extrêmement complexe, comme nous le montrerons ci-dessous, en particulier dans l'étude de cas de la Chácara do Catumbi.

En ce qui concerne les terrains publics, certains juristes ont tenté en vain d'appliquer au cours des années 1990 – en partant d'une interprétation herméneutique du contenu de l'article 183 de la Constitution fédérale – la concession réelle d'usage à des fins de logement moyennant les mêmes modalités que la prescription acquisitive dans le cas des terrains privés. Cependant, ce dispositif juridique n'a été réglementé qu'en 2001. En suivant les normes établies pour la prescription acquisitive, l'occupant de terres publiques occupées jusqu'au 30 juin 2001, peut demander directement à l'entité publique propriétaire du terrain de lui accorder une concession d'usage de façon individuelle ou collective, c'est-à-dire le droit d'utiliser gratuitement et légalement un terrain à des fins de logement.

Des lois récentes ont mis en place la « délimitation urbanistique » (Loi n° 11 977 de 2009), facilitant l'enregistrement des zones visées par les projets de régularisation, et la « légitimation de la possession », assurant aux occupants de terrains privés et publics, libres de litiges, l'obtention d'un titre foncier provisoire qui peut, au bout de cinq ans, être transformé en titre de propriété privée, sans qu'il ne soit nécessaire d'entreprendre de longues et pénibles procédures judiciaires.

La nouvelle loi sur la régularisation foncière (Loi fédérale n° 13 465/2017) a apporté des changements substantiels en matière de législation urbaine et de registres publics. Elle concrétise une approche de la régularisation des terres urbaines qui se limite à l'octroi d'un titre de propriété de l'immeuble, alors que l'approche précédente comprenait plusieurs mesures sur les conditions dignes de logement et l'accès aux services. De plus, elle autorise la régularisation de propriétés haut-de-gamme situées sur des terres publiques, ce qui a été fortement critiqué.

Cette nouvelle loi s'inscrit dans le virage néolibéral en cours au Brésil depuis la destitution de la présidente Dilma Rousseff en 2016. Suivant cette tendance, le président Michel Temer (2016-2018) a entrepris une grande réforme des lois du travail et de la sécurité sociale (adoptée par le gouvernement Bolsonaro en 2019) et a promulgué la nouvelle loi de régularisation foncière. Cette dernière s'éloigne de la législation précédente et est basée sur le modèle d'approche économique préconisé par Hernando De Soto (2001). Elle met en question les principes et les concepts utilisés dans les lois antérieures. La nouvelle loi met également en cause l'autonomie municipale en

matière de politique urbaine, en réduisant le rôle des municipalités dans le processus de régularisation.

La réflexion autour du commun a été limitée au Brésil. La propriété est toujours considérée de façon civiliste et libérale. L'acceptation classique de la propriété reste un « obstacle conceptuel » à une réflexion en termes de communs (Le Roy, 2015). La politique publique du logement est basée sur la propriété individuelle privée et elle a conservé des éléments déjà présents après le coup d'État de 1964, notamment un faible contrôle du marché locatif et très peu d'expériences en matière de logement social public.

---

### **I.3. Les communs fonciers au Brésil**

---

Les expériences de politiques de logement social par le biais de la location sociale, comme c'est le cas en France depuis le début du siècle dernier (Stébé, 2016), sont rares au Brésil. Les expériences des coopératives au Brésil ne mettent pas non plus en cause la propriété privée, comme le fait, par exemple, la politique des coopératives d'habitat en Uruguay (Valadares, 2018). Le foncier reste le nœud de la question urbaine au Brésil et, même au sein des mouvements sociaux, une certaine confusion demeure entre le droit à la propriété et le droit au logement. L'expérience collective des coopératives au Brésil se résume au processus collectif de construction et de faisabilité du financement des logements. A la différence du cas uruguayen, l'octroi de titres de propriété aux membres de la coopérative se fait au moyen des titres individuels de propriété privée, semblables à toute autre forme d'accès au logement abordable.

Par ailleurs, il existe les nouvelles « propriétés spéciales » post-Constitution fédérale de 1988, qui autorisent les droits d'usage et la propriété collective. Ces types de propriété rompent avec les caractéristiques de la propriété moderne codifiée et de son système institutionnel. Il faut distinguer ici trois types de « propriétés spéciales »: la propriété indigène, la propriété « quilombola » et la propriété des zones d'extraction minière par des populations traditionnelles (loi n°9 985/2000). Selon Pilati (2009, p.107), la Constitution fédérale de 1988 a établi les lignes maitresses du droit ethnique, aux articles 215 et 216, et a ainsi créé des modèles spéciaux de propriété, qui échappent à la fois à la norme du Code civil et au modèle administratif de la propriété publique. Il ne s'agit pas d'appropriation de terres par des individus ou par un collectif, comme nous le verrons dans le cas de la prescription acquisitive spéciale urbaine collective, par exemple. Pour Motta (2017:10), les définitions les plus fréquentes de la communauté « traditionnelle » s'appuient sur l'idée centrale de la préservation du territoire par un groupe de personnes qui l'habitent. Le concept serait ainsi « délibérément large ».

Il s'agit d'une propriété différenciée, spéciale, qui implique la reconnaissance et la légitimation d'une territorialité historiquement et anthropologiquement construite et préservée autour d'une identité culturelle, autour des connaissances et des coutumes d'un groupe ethnique ou local, soit d'Indiens ou de « Quilombolas »<sup>2</sup>, soit, par extension, de communautés de pêcheurs ou riverains, de *seringueiros*<sup>3</sup>, ou de collecteurs de fruits. Cette propriété est dotée d'un régime juridique spécial, dans lequel on ne parle pas de prescription acquisitive ou d'aliénation selon le droit commun, mais d'autres modes d'acquisition et d'autres formes d'exercice et de tutelle du droit, chacune dans sa spécificité (Pilati, 2009).

La Propriété spéciale collective indigène est prévue à l'article 231 de la Constitution et est réglementée par la loi n°6 001/73 (Statut de l'indien). L'agence publique FUNAI (Fondation nationale de l'Indien) agit dans le domaine de la représentation et de l'assistance juridique inhérentes au régime de protection des Indiens au Brésil. Les forêts qui intègrent le patrimoine indigène sont soumises au régime de préservation permanente. On reconnaît aux Indiens, en plus de leur organisation sociale, coutumes, langues, croyances et traditions, les droits originaux sur les terres qu'ils occupent traditionnellement – mais également à ceux qui y vivent de façon permanente et à ceux qui l'utilisent pour leurs activités productives – et sur les terres qui sont indispensables à la préservation des ressources environnementales nécessaires à leur bien-être ainsi qu'à leur reproduction physique et culturelle.

Il appartient au pouvoir fédéral de délimiter ces propriétés, de les protéger et de protéger tous les biens des indigènes (Pilati, 2009, p. 108). Ce sont des droits subjectifs reconnus, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas créés, mais considérés comme préexistants (Ferraz Junior, 2004, p. 692). Le bornage n'engendre aucun droit nouveau vis-à-vis de ces terrains, car ce droit est considéré comme originel, précédant le bornage et l'identification des parcelles. Néanmoins, il permet de sécuriser l'exercice de ce droit. Le régime juridique de la propriété indigène n'est pas un régime de domaine proprement dit, mais de possession permanente conférant la jouissance exclusive des richesses du sol, des rivières et des lacs.

La propriété Quilombola, a quant à elle été instituée par l'article 68 de l'ADCT (Acte des dispositions constitutionnelles transitoires) de la Constitution fédérale de 1988 et est réglementée par le décret n° 4 887 de 2003. Ces dispositifs assurent la reconnaissance définitive des terres que les « Quilombos » occupent, et l'État doit leur fournir leurs titres fonciers.

Il s'agit d'une propriété domaniale conférant un titre de propriété (et non pas un droit de jouissance). La délimitation et l'identification des zones concernées sont réalisées

---

<sup>2</sup> Lieu caché, où les esclaves fugitifs s'abritaient. La Constitution de 1988 a garanti le droit de propriété collective aux communautés issues des quilombos.

<sup>3</sup> Celui qui extrait le latex des arbres à caoutchouc et prépare le caoutchouc.



par la communauté elle-même sur une base déclarative. Le titre foncier est collectif et indivis, assorti d'une clause d'inaliénabilité, de non-prescriptibilité et d'insaisissabilité. Le titre est porté au Registre d'immeubles au nom d'une association légalement constituée par la communauté bénéficiaire (Pilati, 2009, p. 111).

Comme l'explique Melo (2019, p.163), le titre de propriété est collectif, mais les possessions individuelles sont reconnues (le logement et éventuellement le terrain annexe). De même, le terrain « quilombola » ne peut pas être l'objet de prescription acquisitive. Il s'agit donc d'une propriété spéciale. Son contenu et son usage sont définis par la communauté elle-même, selon ses coutumes et traditions. De la même manière que la propriété indigène est appuyée par la FUNAI, les Quilombolas bénéficient du soutien de la « *Fundação Cultural Palmares* » (Fondation culturelle Palmares). Cette dernière est chargée d'accompagner les procédures de concession des titres et de classement du patrimoine culturel, de tenir un registre général des communautés, de défendre les intérêts de ces dernières et de faciliter leurs relations avec les autorités gouvernementales (Pilati, 2009, p. 112).

Il faut mentionner également la propriété collective dans les zones d'exploitation des ressources naturelles – des réserves d'utilisation collective et durable des ressources naturelles par les populations traditionnelles. Ce type de propriété est établi en faveur de ces collectivités à l'intérieur de zones relevant du domaine public, transformées à l'initiative de l'Union, des Etats ou des municipalités en « unités de conservation par un collectif d'usagers ». Ils font partie du Système national des Unités de conservation (SNUC en portugais) par les collectifs d'usagers, institué par la loi n° 9 985/2000. De la même façon que la propriété indigène, ce n'est pas une propriété civiliste qui est instituée sur ces espaces, mais plutôt la possession et l'utilisation des ressources naturelles de façon limitée et durable (Pilati, 2009, p. 113).

Enfin, parmi les propriétés spéciales, on trouve la « prescription acquisitive spéciale urbaine collective ». Il s'agit d'un dispositif juridique qui permet de se rendre propriétaire d'un immeuble après son occupation durant un délai spécifique et de façon pacifique. Depuis la Constitution de 1988, il est possible de faire usage de ce dispositif dans le cas de terres urbaines, sous certaines conditions. La prescription acquisitive spéciale urbaine a également été règlementée par la Loi fédérale n° 10 257 de 2001 (Statut de la ville).

Selon Pereira (2011) et conformément à l'article 10, point 4 du Statut de la Ville, la prescription acquisitive collective forme une copropriété spéciale, qui est, en règle générale, indivisible. En revanche, une fois constituée, il est possible de l'abolir au moyen d'une délibération prise par les deux tiers des copropriétaires. La nouvelle copropriété allie des espaces privatifs, destinés au logement (même si des usages mixtes sont possibles) et des espaces collectifs (espaces de loisirs, servitudes et

éventuellement rues). Les rues internes peuvent être considérées comme des servitudes si elles sont également utilisées par d'autres résidents.

La prescription acquisitive ne peut être demandée que sur des terrains privés. Dans le cas de terres publiques, il est possible de revendiquer, conformément aux mêmes règles que la prescription acquisitive, une « concession d'usage spécial à des fins de logement ». Il est également possible de la demander collectivement. Cependant, les changements récents dans la législation urbaine ont profondément modifié la régularisation foncière au Brésil, en facilitant, principalement, la régularisation sur des terres publiques sans que soit nécessaire la médiation du pouvoir judiciaire, comme en témoignent le titre de légitimation de la possession initialement prévu par la Loi n° 11 977 du 7 juillet 2009, ainsi que la légitimation foncière, créée par la Loi n° 13 465 du 11 juin 2017.

## **II. L'Usucapion spéciale collective urbaine de la Chácara do Catumbi**

Unique cas de prescription acquisitive spéciale collective urbaine ayant été menée à son terme dans le pays, la demande engagée par les résidents de la Chacara do Catumbi révèle les modalités concrètes et les défis d'une détention du sol et d'une gestion du site en commun. Les habitants de ce petit ensemble de logements regroupés autour d'un ancien manoir au pied de la favela de la Mineira ont demandé la reconnaissance de leurs droits fonciers face à la menace imminente de leur expulsion dans le cadre d'un projet municipal. Suite à une procédure qui a duré plus de dix ans, la rédaction de la convention de copropriété a commencé en 2019.

---

### **II.1. La chácara de Catumbi et la procédure judiciaire**

---

Située au numéro 67 de la rue Emília Guimarães, dans le quartier de Catumbi à Rio de Janeiro, ce domaine appartenait à l'origine au Baron de Chichorro, où il fit construire au 19<sup>ème</sup> siècle un manoir pour y résider. Antonio Pinto Chichorro da Gama est né à Bahia en 1800. Diplômé en droit à l'Université de Coimbra, il a été juge et a occupé la présidence de plusieurs provinces de l'Empire. Il a également été ministre de l'Empire et a été promu en 1860 au poste de ministre de la Cour suprême de justice, poste où il finit par prendre sa retraite. Il est mort à Rio de Janeiro le 10 juin 1887<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stj&id=295>, consulté en Mai 2020

Cet ensemble de logements est situé dans le quartier de Catumbi, au pied d'une colline et de la favela da Mineira. La propriété se composait de la maison principale entourée d'un vaste terrain. Le sous-sol du manoir était destiné à la « senzala » (espace réservé aux esclaves). Les habitants actuels nous ont rapporté qu'ils avaient trouvé un grand nombre d'objets liés à l'esclavage, ainsi que des ossements, lors de travaux effectués dans le manoir. La propriété était immense et a graduellement été lotie et vendue. Les habitants rapportent qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, la zone a servi à héberger des malades de la tuberculose, jusqu'à ce qu'elle soit acquise par un commerçant espagnol du quartier, Rafael Garcia. Ce dernier a pris possession du terrain et a loué la maison à plusieurs familles. Sa veuve, Dona Cacilda Garcia, a continué à exploiter le site après sa mort.

**Figures 1 et 2. Manoir du Barão de Chichorro en 2019**



Source : Projet ATHIS





mais en vain. Finalement, l'héritière s'est définitivement désintéressée du site de la Chácara.

**Figure 4. Site de la Chácara do Catumbi. La partie du site en noir et blanc a été occupée après la chute du mur.**



Source: Projet ATHIS

En 2002, les habitants ont été menacés par une procédure d'expulsion du manoir intentée par la municipalité, qui souhaitait y installer un musée de la samba, dans le cadre du projet de réhabilitation de la favela da Mineira (Projet Favela-Bairro). En effet le site se situe à quelques mètres du Sambodrome, l'espace actuel où se déroulent les défilés des écoles de samba. De plus, le quartier de Catumbi était historiquement le quartier gitan de la ville et l'un des berceaux de la samba. L'ensemble de ce patrimoine culturel est d'ailleurs systématiquement évoqué par les habitants lors des entretiens.

Face à la menace imminente d'expulsion, les résidents ont demandé de l'aide à la Fondation Bento Rubião, qui intervient depuis les années 1980 pour la défense du droit au logement. Le décret d'expropriation du domaine a été publié en mai 2002, mais peu de temps après, la mairie elle-même a renoncé à l'appliquer. Par l'intermédiaire de la Fondation Bento Rubião, les résidents ont engagé une procédure de demande de prescription acquisitive (usucapion) collective spéciale urbaine (n° 0061913-68.2006.819.0001) le 24 mai 2006.

Plus récemment et suite aux difficultés économiques de la Fondation Bento Rubião, l'accompagnement du dossier judiciaire a été poursuivi par la Pastorale des Favelas de l'Église catholique.

Après 11 ans de bataille juridique, une décision a été prononcée par le juge Debora Maria Barbosa Sarmento de la 7<sup>ème</sup> Chambre civile du district de la capitale de Rio de Janeiro, accordant le droit de prescription acquisitive collective aux habitants de la Chácara do Catumbi. Les familles ont ainsi reçu des titres de propriété assortis d'un certificat d'absence de charges sur l'immeuble, enregistré au 7<sup>ème</sup> Bureau d'enregistrement d'immeubles de Rio de Janeiro, sous le n° 28 198. Du fait de cette procédure, une copropriété spéciale a été établie, composée de quote-parts égales, indépendamment de la zone occupée, en vue de la préparation ultérieure et de l'enregistrement de la convention collective de la copropriété, qui établira les droits et obligations des résidents, en plus des règles d'utilisation des espaces d'usages privés et communs.

Le site compte 15 bâtiments, comprenant 27 logements, dont 23 résidents se déclarent propriétaires et 4 maisons occupées par des locataires. La demande a été initialement engagée par douze personnes, tandis que six autres ont par la suite intégré la procédure. Le titre a été refusé à un résident parce qu'il possédait déjà un autre immeuble : en effet, la législation refuse l'octroi du titre d'usucapion urbaine spéciale à un propriétaire immobilier. La décision a finalement accordé 1/17<sup>e</sup> du terrain à chacun des résidents participant à la procédure. Cependant, les 23 occupants participent à la répartition des coûts des taxes et de l'entretien du domaine. D'après nos observations de terrain, il est entendu par tous que l'ensemble appartient aux 23 résidents, même s'ils n'ont initialement pas intégré la procédure. L'idée est de les intégrer au titre à la suite de l'enregistrement de la convention de copropriété.

---

## **II.2. Le projet d'avis technique sur les pratiques urbanistiques**

---

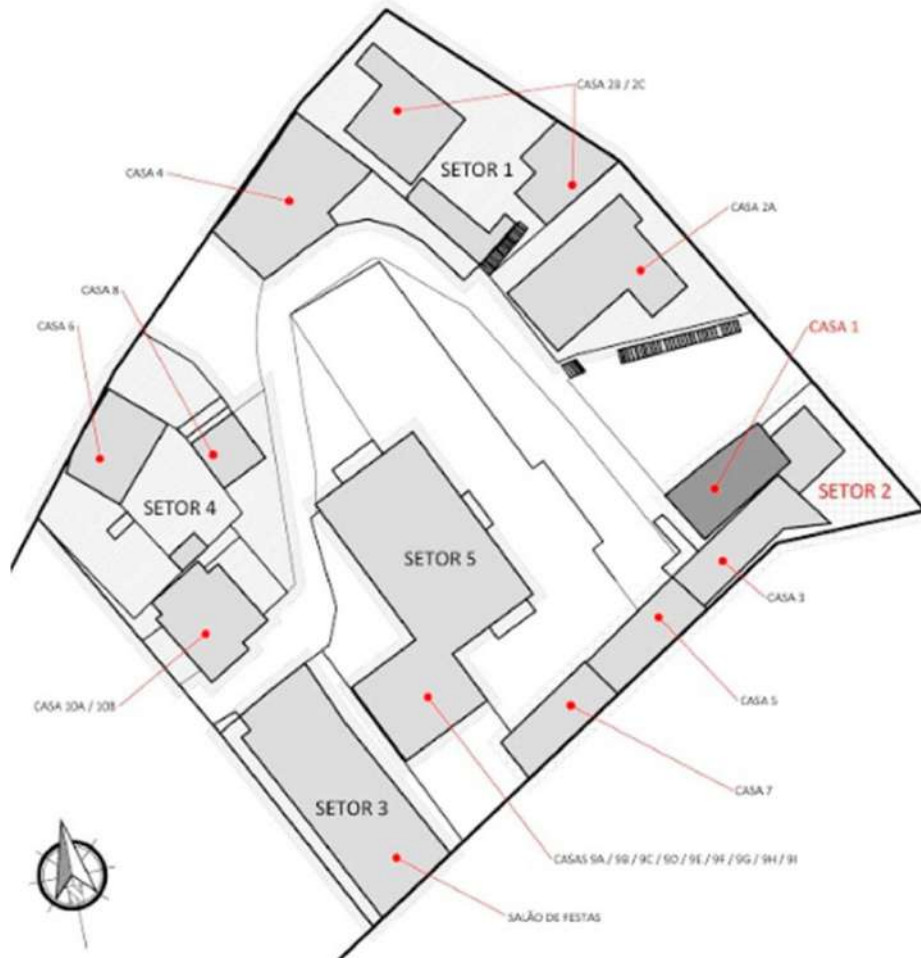
Suite à l'enregistrement de la décision d'octroi de l'usucapion, il est exigé des bénéficiaires l'élaboration d'une convention de copropriété spéciale. Comme la Pastorale des Favelas ne dispose pas de ressources pour financer cette étape, elle a lancé un appel à propositions pour la fourniture d'un avis technique sur les pratiques urbanistiques (Appel public n° 002/2018) du Conseil d'Architecture et d'Urbanisme. Il s'agit du projet d'Assistance technique d'architecture et d'urbanisme pour le logement social (Projet ATHIS).

**Tableau 2 : Le projet ATHIS à Chácara do Catumbi**

Ce projet a englobé : i) l'identification des biens meubles et des espaces communs ; ii) le recensement des habitants et iii) la définition collective des lignes directrices pour la rédaction de la convention spéciale de la copropriété spéciale. Le projet a eu lieu du mois de février à juin 2019 et a donné lieu à six réunions avec les résidents, ainsi que des visites techniques du site afin de mener des entretiens auprès des résidents et effectuer les mesures des maisons et des espaces communs.

Le projet ATHIS a permis la réalisation d'un profil socio-économique des habitants et a effectué un relevé d'identification des biens meubles, des unités individuelles et des espaces communs. Le projet a aussi identifié les principaux défis en ce qui concerne l'utilisation du site par les résidents en vue de fournir des données pour les discussions visant à la formulation d'un projet de convention de copropriété.

**Figure 5. Relevé de bâti du site**



Source : Projet ATHIS

Le relevé indique que la taxe foncière actuellement payée est calculée sur l'aire du manoir (soit 881 m<sup>2</sup>). Cependant, l'aire indiquée sur la facture de cet impôt est de 400 m<sup>2</sup>. L'impôt est ainsi bien plus réduit que s'il était calculé sur la base de la surface réelle. Un quart de l'aire totale de la Chácara do Catumbi est déjà construite, ce qui représente un total de 3.754 m<sup>2</sup> de bâti, en incluant tous les étages.



Sur les 23 familles possédant des biens immobiliers sur le site, 20 ont été interviewées. Nous ne sommes pas parvenus à interviewer trois familles, car l'une d'elles ne vit plus sur les lieux, la deuxième n'a jamais été rencontrée à son domicile et la troisième a refusé tout entretien (cette famille refuse de participer au projet et n'est venue à aucune réunion). Il existe quatre locataires sur le site mais sachant qu'ils ne feront pas partie de la convention de copropriété, l'équipe d'assistance technique s'est contentée de réaliser un relevé de leurs maisons sans les interviewer.

Les entretiens étaient composés de deux parties. La première partie, un questionnaire, contenait les données personnelles de chaque famille et permettait la préparation d'un profil socio-économique.

Pour le revenu, nous avons pu observer que certaines familles gagnent plus de trois fois le salaire minimum brésilien, ce qui ne permet pas de les considérer comme pauvres. Cependant, il est important de prendre en compte le fait que la plupart des travailleurs sont indépendants, ce qui signifie que leurs revenus ne sont pas fixes et peuvent varier considérablement. D'autre part, la plupart des résidents sont nés dans l'État de Rio de Janeiro et une grande partie d'entre eux (75%) avaient déjà participé à la première procédure de prescription acquisitive, ou bien avaient acheté la maison de quelqu'un qui avait déjà pris part à cette procédure.

Le but de la deuxième partie du questionnaire était de comprendre comment les résidents s'approprient l'histoire du site, les façons d'organiser ce site par les résidents, les principaux défis liés à la gestion du site et les suggestions d'amélioration.

L'absence de services publics sur le site est apparue rapidement. Certaines maisons ne sont pas reliées au réseau formel d'électricité et aucune maison n'est approvisionnée en eau directement par le concessionnaire public, mais via une citerne, elle-même alimentée grâce à une pompe branchée sur le réseau public de la rue principale. Le partage des coûts d'entretien, la collecte et la répartition des dépenses communes sont les principales difficultés rencontrées par les habitants (entretien de la pompe, propreté de la zone, émondage des arbres...).

Les autres questions récurrentes exprimées durant les réunions sont celles de la taxe foncière et de la taxe annuelle publique du service de pompiers. Bien que ces questions constituent les problèmes les plus sérieux évoqués par les résidents, il nous semble que ce sont précisément des éléments qui maintiennent la cohésion du groupe.

Lors de la réunion du 1<sup>er</sup> juin 2019, nous avons fait un tour du site avec les résidents pour identifier les zones d'habitation, les espaces collectifs, les voies intérieures, les promenades et les parkings. Un recensement photographique des bons et des mauvais exemples d'utilisation et de construction dans des espaces collectifs a été effectué, en parallèle d'une réflexion conjointe pour savoir où les constructions

pouvaient se développer et quelles étaient les zones devant être préservées. A l'issue de cette réunion, l'existence de conflits concernant la possibilité d'extension de certaines maisons a été constatée.

Deux zones communes ont été identifiées. D'une part, la zone connue sous le nom de « carré », située en face du manoir et qui est largement utilisée pour les réunions et les fêtes des résidents. D'autre part, la zone arborée, située à l'entrée de la Chácara par la rue Emília Guimarães. Des possibilités de construction des structures fixes à l'usage des résidents ont été évoquées, mais beaucoup de participants ont argué que les structures pourraient finir par être utilisées aussi par les résidents d'autres quartiers.

Une autre question a également été soulevée : à qui incomberait la responsabilité d'entretenir le manoir ? Il constitue en fait la construction centrale de la copropriété, mais n'est pas habité par tous les résidents, puisque de nombreuses maisons ont été construites autour. Malgré l'importance de cette construction, les habitants ont décidé que seuls les résidents du manoir devraient être responsables de son entretien.

### **III. Les défis de la gestion des communs**

---

#### **III.1. Principales questions soulevées par les résidents**

---

Les principaux thèmes abordés au long du processus de mise en forme de la copropriété ont été : les règles de coexistence, la répartition des dépenses, la gestion, la participation, les infrastructures et les services, l'utilisation et l'occupation locale, la régularisation urbanistique et fiscale, et enfin la question des améliorations du site.

Si le paiement collectif de la taxe foncière suscite de nombreux conflits, il demande une organisation collective, qui justement maintient la cohésion du groupe. Le non-paiement de la taxe foncière peut entraîner une procédure intentée par la mairie et même une saisie du site. De nombreux résidents souhaiteraient que la taxe foncière soit facturée proportionnellement à la surface des maisons, car certaines propriétés sont plus grandes que d'autres. D'autre part, certains résidents refusent de payer leur part ou la payent en retard, ce qui entraîne le paiement d'intérêts et peut même mettre en danger la propriété de tous, en cas de poursuite judiciaire par la municipalité. 75% des habitants désapprouvent le partage collectif de la taxe foncière et préféreraient qu'il soit individualisé.<sup>5</sup>

L'argument principal de ceux qui souhaitent une taxe foncière individuelle est qu'elle mettrait fin aux difficultés de collecte des sommes nécessaires. La taxe serait facturée

---

<sup>5</sup> En fait, on se retrouve ici avec des discussions classiques dans une copropriété formelle.

de façon équitable, puisque dans le système actuel, il n'y a pas de proportionnalité entre les résidents par rapport au nombre et à la taille des bâtiments de chacun. Ceux qui préfèrent une taxe foncière facturée collectivement affirment que le montant de cet impôt serait fortement majoré s'il était individualisé. Puisque le site de la Chácara fait partie de la Zone spéciale d'intérêt social (AEIS)<sup>6</sup> de la favela da Mineira, il peut être exempté de taxe. Cependant, les habitants craignent qu'une demande d'exemption conduise la municipalité à vérifier les relevés cadastraux et à constater que la surface construite à l'intérieur du site est nettement supérieure à ce qui est effectivement déclaré. Le risque couru est que la municipalité n'accepte pas l'exemption et facture la taxe foncière en tenant compte de la superficie réelle construite, voire même soulève des questions urbanistiques sur la qualité des bâtiments érigés de façon informelle.

Une autre possibilité serait de maintenir le paiement collectif de la taxe foncière, mais de différencier en interne les valeurs en fonction de la superficie des bâtiments. Cette variation informelle des quotes-parts fiscales dues n'impliquerait pas nécessairement une mise en question de la quote-part foncière officielle de chaque copropriétaire. La propriété resterait collective et la différenciation des valeurs serait indiquée dans la convention, mais sans modifier le pourcentage égal de propriété qui correspond à chacun.

Malgré l'aspect collectif de la propriété, la convention peut définir l'usage spécifique d'un logement. Ainsi, au cas où un propriétaire désirerait vendre sa quote-part foncière, il serait établi que tel logement relève de l'usage exclusif de son propriétaire. Cette pratique est courante dans les copropriétés d'immeubles pour gérer, par exemple, les places de stationnement, qui ne sont souvent pas décrites dans les actes publics d'enregistrement de la propriété, mais bien incluses dans les conventions de copropriétés.

Une autre question est de savoir quelle approche adopter face aux nouveaux logements. S'il s'agit d'une location, il est possible que la convention de copropriété maintienne les mêmes quotes-parts de la copropriété. Si le nouveau logement est vendu, la convention peut prévoir une redistribution des quotes-parts. Cependant, il n'est pas possible de construire un nombre important de nouveaux logements puisque l'existence des espaces collectifs ne permet pas de densifier de façon considérable le site. Un problème peut surgir si un propriétaire achète d'autres logements, ce qui lui procurerait plus de quotes-parts de la copropriété et du domaine du site, qui perdrait ainsi sa nature collective.

---

<sup>6</sup> Ce zonage (AEIS : Áreas Especiais de Interesse Social) est l'un des principaux instruments urbanistiques dans le cadre de la politique municipale du logement, qui vise à assurer la destination de sites pour la promotion et la production de logements sociaux en même temps que l'allocation d'investissements publics en travaux de rénovation urbaine, l'élimination des zones à risque et la préparation de plans de régularisation des zones urbaines et foncières à l'intérieur du site.

Concernant les espaces communs, il existe un consensus sur le fait que, justement parce qu'ils sont collectifs, ils ne peuvent pas être utilisés de façon privée, principalement pour de nouvelles constructions. Ces espaces sont utilisés par les résidents comme espaces de détente, pour la célébration de fêtes, pour tenir des réunions, pour regarder des jeux télévisés ou pour des événements religieux. Les opinions varient sur l'utilisation de ces espaces. Certains préconisent l'installation de tables et de tabourets, de toilettes chimiques et d'un barbecue pour apporter davantage de confort aux évènements. D'autres soutiennent que ces améliorations entraîneraient le passage d'habitants des quartiers adjacents, ce qui aurait un impact négatif sur la vie quotidienne. Enfin, nous avons constaté que certains résidents, n'investissent pas les espaces collectifs et sont ainsi indifférents à toute modification.

En ce qui concerne les places de stationnement, les résidents rapportent que ces espaces sont également utilisés par des personnes qui ne vivent pas dans la Chácara, ce qui constitue un problème. En effet, des conflits avec les clients de la maison des fêtes surviennent parfois. Les résidents suggèrent alors que les parkings soient réservés uniquement aux résidents, en particulier à ceux qui contribuent correctement aux dépenses collectives.

La possibilité de fermeture du site par des portails, bloquant ainsi la servitude de passage assurée aux habitants de la favela da Mineira pour accéder au quartier de Catumbi plus rapidement, a été discutée lors des réunions avec les résidents. Ces derniers ont considéré que cette fermeture était impossible, du fait des fortes critiques qu'elle soulèverait de la part des résidents de la favela da Mineira.

Ce débat a soulevé des questions intéressantes sur les relations entre les résidents de la Chácara et les résidents de la favela da Mineira. Les plus anciens habitants de Chácara, tiennent un discours de distinction par rapport à la favela. Ils s'évertuent à affirmer qu'ils ne sont pas des « favelados » (habitants de favela) et qu'ils possèdent un titre de propriété enregistré. Nous avons fréquemment entendu des opinions négatives sur la favela et ses habitants, comme, par exemple, le fait que les résidents de la Chácara sont contraints d'enlever les ordures jettées par les « favelados » lorsqu'ils traversent la Chácara. Cependant, pour les résidents les plus récents, dont une bonne part provient de la favela da Mineira elle-même, et qui n'ont pas participé au processus de prescription acquisitive, cette distinction n'existe pas. Ils considèrent que, malgré son titre, la Chácara do Catumbi fait partie de la favela. En dépit du fait que la Chácara soit moins densément peuplée que le reste de la favela, il est difficile de faire une distinction entre les deux sites, tout particulièrement parce qu'il s'agit d'une zone de passage pour les habitants de la favela.

Pour ce qui est de l'établissement d'activités commerciales sur le site, seuls 10% des habitants s'y opposent. Ils considèrent que les activités commerciales peuvent entraîner plusieurs problèmes, comme le bruit ou la présence de personnes

indésirables. A l'inverse, ceux qui y sont favorables rétorquent qu'il est important d'arriver à un consensus à ce sujet, tout en réservant leur avis définitif en fonction du type de commerce envisagé. Il est important de souligner qu'il existe déjà deux auberges, une maison de fêtes et un bar en fonctionnement dans le site.

**Figure 6. Entrée de la Chácara do Catumbi avec l'annonce de l'Hostel Casa do Barão**



**Figure 7. Bar (auvent rouge)**



Source : Projet ATHIS

La majorité des résidents (75 % des répondants) est favorable à l'établissement d'un gestionnaire de copropriété. Les résidents rappellent qu'auparavant une personne était responsable de la collecte de l'argent et du paiement des factures, mais que celle-ci détournait les ressources pour son propre bénéfice. Pour cette raison, certains estiment que ce n'est pas une bonne idée. Un autre argument soulevé est le fait que les résidents sont désunis et qu'un gestionnaire aurait des difficultés à remplir sa

mission. Cependant, malgré les nombreux conflits liés au partage des coûts d'entretien du site, tous ont exprimé leur appui à l'établissement d'une contribution mensuelle.

**Figure 8. Salle de fêtes où les réunions du projet se sont réalisées**



Source: Projet ATHIS.

Sur le sujet des nouvelles constructions par ajout d'étage sur bâtiment existant, 20% se sont prononcés contre cette pratique, tandis que 80% sont en faveur. Ce qui inquiète le plus les résidents est la sécurité des constructions. Certains considèrent important que ces constructions soient effectuées par des professionnels. L'équipe d'architectes du projet ATHIS a constaté l'existence de certains problèmes de construction. Cependant, la majorité des résidents juge qu'il vaut mieux « élever » la maison plutôt que d'envahir les espaces collectifs et que la verticalisation aide à loger une nouvelle famille qui se constitue. De plus, la nouvelle construction peut être vendue ou louée, ce qui constitue une ressource importante pour les familles. Néanmoins, une question a été posée au sujet du partage de la taxe foncière des nouvelles constructions car ceux qui n'ont pas la possibilité de construire pourraient se retrouver contraints de payer l'impôt de ceux qui construisent.

---

### III.2. Quelques réflexions à partir du cas de la Chácara do Catumbi

---

Le cas présent de prescription acquisitive spéciale urbaine collective est unique au Brésil. Bien qu'elle ait été présentée comme une amélioration importante parmi la liste des instruments urbains créés après la Constitution de 1988 et réglementés par la loi du Statut de la Ville, l'usucapion spéciale urbaine collective est difficile à appliquer. Les politiques publiques et, d'une certaine manière, la mobilisation sociale elle-même en faveur du droit au logement, se sont surtout tournées vers l'accès à la propriété privée. La Chácara do Catumbi est l'un des rares cas d'octroi collectif de titres fonciers non directement lié aux identités ethniques, comme c'est le cas des terres « quilombolas » ou des réserves indigènes. Bien qu'il soit important de comprendre les défis de la gestion collective des terres, il est peu probable que cette expérience se répète. La procédure judiciaire de la prescription acquisitive est complexe. Le succès du cas de Chacacara de Catumbi s'explique en partie par le fait qu'il s'agisse d'un petit nombre d'habitants bien organisés et qui ont compté avec le soutien de la Fondation Bento Rubião et puis de la Pastorale de Favelas. La nouvelle législation urbaine a facilité certains processus de régularisation, supprimant la nécessité de plaider auprès du pouvoir judiciaire pour obtenir un titre.

Un autre élément que nous avons essayé d'analyser au long du projet a été la position de l'équipe d'assistance technique. Bon nombre des membres sont des techniciens militants du droit au logement. Il fut intéressant d'observer leurs conceptions de la propriété collective et comment, dans de nombreuses situations, celles-ci divergeaient des pratiques plus fonctionnelles et pragmatiques des résidents. Cela a entraîné de nombreux questionnements au sein de l'équipe. Alors que les architectes proposaient des modes collectifs d'organisation de la copropriété, l'équipe responsable du rapport socio-économique contrebalançait de telles initiatives en avançant les positions des résidents.

Au cours des réunions, certains résidents ont proposé que personne ne puisse acheter ou vendre des biens immobiliers sans le consentement de tous les autres résidents. L'idée était d'attribuer un caractère plus collectif à la gestion directe du foncier et d'éviter ainsi d'éventuels processus d'embourgeoisement (gentrification) du quartier. Cette préoccupation manifeste principalement la crainte que le propriétaire étranger de l'une des auberges situées sur le site commence à acheter les autres maisons du site. Ces idées ont déclenché une forte résistance de la part des résidents du fait qu'elles ne correspondent pas aux pratiques locales, notamment en raison de la forte mobilité résidentielle dans ces sites et de la possibilité de créer de nouveaux appartements par ajout d'étages sur des bâtiments existants.

Ainsi, un point qui nous semble important pour la prochaine étape du projet - c'est-à-dire l'enregistrement de la convention de copropriété spéciale - est de comprendre les pratiques informelles locales. Comme l'explique Etienne Le Roy (1999), il est souhaitable de concilier institutionnalisation et pratiques locales dans les projets de régularisation foncière. L'action collective en faveur de la régularisation du site a permis aux habitants de rester sur place et a également permis au site de conserver une meilleure qualité urbanistique que le reste de la favela. Ceci a été rendu possible par le maintien de zones moins densément peuplées et d'espaces d'utilisation collective caractéristiques qui sont actuellement presque inexistantes dans les favelas. Il est important que la convention puisse traduire de telles pratiques qui sont déjà appliquées dans la gestion locale. Ainsi, il semble utile de définir les limites des usages privés et collectifs, tout en maintenant la propriété collective de l'ensemble.

Les formes de gestion collective du site peuvent également faire l'objet d'une réflexion. Une association de résidents pourrait être créée. De fortes pressions sont exercées par certains groupes dans les favelas. Les activités des trafiquants de drogue, par exemple, ne se bornent pas à la commercialisation des stupéfiants. Ils sont fréquemment impliqués dans des activités immobilières. Ainsi, l'existence d'une organisation collective forte est importante pour dialoguer avec ces groupes et même avec l'Etat.

Enfin, en raison de la difficulté à tracer les limites entre les aires d'usage privée et les espaces collectifs, il nous semble important de consolider des espaces de médiation collective pour délibérer sur chaque cas. La zone du « carré », mentionnée *supra*, est fréquemment utilisée et il semble que les activités qui s'y tiennent ne gênent pas l'ensemble des résidents et ne favorisent pas non plus la concentration de résidents venus d'autres quartiers. Bien que la zone arborée située à l'entrée de Chácara offre un cadre plus verdoyant, l'utilisation collective de cet espace est plus faible, ce qui l'expose au risque du développement de nouvelles constructions. Il serait alors utile d'attribuer une fonction claire à cet espace lors de l'établissement de la convention de copropriété.



Dans le contexte de la gestion collective, le cas du manoir est le plus inquiétant. Tous les résidents sont unanimes quant à l'importance de ce bâtiment pour l'identité locale. Le manoir exerce une centralité dans les représentations et les mémoires du lieu, mais aussi une centralité proprement spatiale puisqu'il occupe le centre du terrain et que les espaces collectifs l'entourent. Il est nécessaire de réfléchir à qui incombe la responsabilité de cet espace et dans quelle mesure les autres résidents du quartier, doivent participer ou non à son entretien. Cette question devient de plus en plus pressante, puisqu'il existe des auberges dans le manoir et qu'au moins l'une d'elles a réalisé de nombreuses modifications à l'intérieur de ce bâtiment, participant de façon importante à sa dénaturer. De même,

les logements dans le sous-sol du manoir sont proches de l'insalubrité. Il serait nécessaire d'améliorer ces conditions en minimisant l'impact sur le patrimoine bâti.

Au fil des travaux, l'équipe du projet a même songé à demander l'intervention des services de protection du patrimoine historique. Les recherches ont démontré que le manoir n'était pas classé, mais comme il s'agit d'une construction du XIXe siècle, toutes modifications internes ou externes doivent théoriquement être autorisées par la municipalité. Après de nombreuses discussions au sein de l'équipe, nous avons jugé qu'il n'était pas souhaitable de solliciter les services de protection du patrimoine, car ils pourraient mettre en question l'occupation du manoir, mettant en péril le logement des résidents. Comme le projet ne dispose pas de ressources pour les travaux, cette question importante devra être remise à un projet d'assistance technique futur, susceptible de concilier l'amélioration du logement avec la protection du patrimoine.

**Figure 9. La Zone des arbres**



Source : Projet ATHIS

## Conclusion

Malgré le caractère pionnier du droit urbain au Brésil, plusieurs instruments juridiques créés depuis la Constitution de 1988 sont encore peu appliqués. Nous n'avons relevé que très peu de cas de décisions judiciaires de prescription acquisitive spéciale urbaine dans le pays et, pour l'instant, outre le cas de la Chácara de Catumbi, nous n'avons trouvé aucun autre cas de régularisation de ces décisions auprès des notaires. Ainsi, la possibilité de reproduire à grande échelle le cas étudié semble limitée. Toutefois, deux points méritent d'être soulignés. D'une part, la lutte des habitants s'inscrit dans un contexte de conflit urbain et la régularisation foncière s'est manifestée comme une forme de garantie de droits aux habitants. D'autre part, l'effort pour construire des modalités collectives de gestion du sol par les résidents met en lumière des formes moins mercantiles de régularisation foncière et d'accès au logement social au Brésil.

La perspective des communs fonciers doit promouvoir la primauté de la fonction sociale de la terre et de la propriété sur le droit à la propriété privée (Mathivet, 2014). Simonneau et *al.* (2019) identifient trois dimensions importantes pour analyser les impacts de la fonction sociale du foncier urbain : le prix, la sécurité foncière et, enfin, la participation. Dans le cas étudié dans ce travail, les habitants n'ont pas rencontré de coûts économiques majeurs pour accéder au titre. Néanmoins, la procédure judiciaire s'est avérée être extrêmement longue. Enfin, nous avons également observé la participation des habitants à la lutte pour la régularisation foncière et à la gestion collective locale.

Si le titre collectif garantit une plus grande sécurité aux résidents, on n'observe pas le même élan pour la poursuite de la régularisation foncière. En effet, la proposition de la convention spéciale de copropriété ne mobilise pas autant les résidents. On observe alors que les pratiques immobilières informelles à l'intérieur de la propriété collective répondent plus concrètement aux besoins des habitants. Le risque est donc que les instances collectives locales ne puissent pas, avec le temps, assurer les règles collectives localement conventionnées, ce qui peut entraîner une défiguration du site avec notamment la destruction du manoir ainsi qu'une plus grande densité d'occupation avec la disparition des zones d'usage collectif.

Finalement, ce cas est extrêmement important pour réfléchir de façon concrète aux pratiques collectives de gestion foncière. Premièrement, comme nous l'avons mentionné plus tôt, nous devons sortir des représentations libérales de la propriété privée. La propriété doit être pensée de façon plus pluraliste. Deuxièmement, il n'est pas possible de maintenir une vision parfois naïve des communs qui impose des formes et des règles éloignées des pratiques et des exigences locales. La gestion collective est en fait conflictuelle, tendue et doit être relativement souple et s'adapter

aux besoins locaux. Concilier des efforts collectifs dans une société de plus en plus fondée sur des principes néolibéraux tels que la société brésilienne, y compris dans les zones les plus populaires, est un défi et un espoir dans la voie de la construction de nouvelles formes de résistance et, par conséquent, des politiques urbaines plus progressistes.

# Bibliographie

- GUHA-KHASNOBIS, B., R. KANBUR and E. OSTROM (2006)**, "Beyond informality and formality", In GUHA-KHASNOBIS, B., KANBUR, R., OSTROM, E., *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*, New York, Oxford University Press, pp. 1-18.
- BARRÈRE, C. (2001)**, « Pour une théorie critique des droits de propriété », *ACTUEL MARX*, n° 29, pp. 11-45
- CNBB (1982)**, *Solo Urbano e Ação Pastoral (Documentos da CNBB n°23)*, São Paulo: Edições Paulinas.
- COMPANS, R. (2003)**, "A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro", *Revista Rio de Janeiro*, n°9, pp. 41-53.
- CONGOST, R. (2003)**, "Property rights and historical analysis: what rights? What history?" *Past & Present*, n° 181.
- CONGOST, R. and R. SANTOS (2010)**, "From formal institutions to the social contexts of property". In: *Contexts of property in Europe: the social embeddedness of property rights in Land in historical perspective*. Turnhout, Belgium: Brepols.
- CASTRO-COMA, M. y M. MARTI-COSTA (2016)**, "Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad", *Revista EURE*, n°42, pp. 131-153.
- DE SOTO, H. (2001)**, *O mistério do capital*, Rio de Janeiro: Editora Record.
- FERRAZ JUNIOR, T.S. (2004)**, "A demarcação de terras indígenas e seu fundamento constitucional", *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n° 3, pp. 689-699.
- GEERTZ, C. (1999)**, *Savoir local, savoir global: les lieux du savoir*. Paris: PUF.
- GONÇALVES, R.S. (2012)**, "Da política da 'contenção' à remoção: aspectos jurídicos das Favelas Cariocas", In: MELLO S. M. A., MACHADO S. L. A., FREIRE L. L., SIMÕES, S. S. (Org.). *Favelas Cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond.
- GONÇALVES, R.S. (2013)**, *Favelas do Rio de Janeiro. História e Direito*. Rio de Janeiro: Editora Pallas.
- GONÇALVES, R.S. (2016)**, « Quelle régularisation foncière pour les villes brésiliennes? Défis et obstacles », *Metropolitiques*, vol. 7, pp. 1-5.
- GONÇALVES, R.S. (2017)**, « L'informalité comme une ressource urbaine ? Le cas des favelas de Rio de Janeiro », *EchoGéo*, n° 39.
- GONÇALVES, R.S. (2019)**, "Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade" in SOUZA JUNIOR, José Geraldo et al, *Introdução crítica ao direito urbanístico*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- GONÇALVES, R.S., N. BAUTÈS e M. MANEIRO (2018)**, "A Informalidade Urbana em Questão", *Revista O Social em Questão*, n° 42, pp. 9-26.
- HARDIN, G. (1968)**, "The Tragedy of the Commons". *Science*, vol. 162, n° 3859, pp. 1243-1248.
- HOLSTON, J. (1993)**, "Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 21, pp. 68-89.
- HOOFS, K. (2010)**, "Property rights in legal history" in BOUCKAERT, B. (org.). *Property law and economics*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- JACQUOT, S., A. SIERRA et J. TADIE (2016)**, « Informalité politique, pouvoirs et envers des espaces urbains », *Espace Politique*, n° 29.
- LAUTIER, B., C. MIRAS (de) et A. MORICE (1991)**, *L'État et l'informel*, Paris: Harmattan.
- LE ROY, E. (1999)**, *Le jeu des lois. Une anthropologie "dynamique" du droit*. Paris: LGDJ.
- LE ROY, E. (2015)**, « Les communs et le droit de la propriété. Entre concurrences et convergences », *La revue foncière*, n° 4, pp. 28-32.
- MATHIVET, C. (2014)**, *Take Back the Land! The Social Function of Land and Housing, Resistances & Alternatives*. Paris, Ritimo/AITEC.
- MELO (de), M.A.B. (2019)**, "Posse e Propriedades das Áreas Remanescentes dos Quilombos na Ordem Constitucional", *Lumen Iuris*, Rio de Janeiro.

- MENDES, A.F. (2012)**, Para além da “Tragédia do Comum”. Conflito e produção de subjetividade no capitalismo contemporâneo, Thèse en droit, UERJ, Rio de Janeiro.
- MORICE, A. (1991)**, « Les maîtres de l’informel » in LAUTIER, Bruno, MIRAS, Claude de et MORICE, A. L’État et l’informel, Paris : Harmattan, pp.143-208.
- MORICE, A. (1991)**, *L’État et l’informel*, Paris : Harmattan, pp. 143-208.
- MOTTA, M.M. (2017)**, “Antiguidade é posto: a Aldeia de Imbuí, conflitos e memórias (séculos XIX e XXI)”, *História Unisinos*, nº 21, pp. 1-12.
- OSTROM, E. (1990)**, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM, E. and C. HESS (2010)**, “Private and common property rights”, in: BOUCKAERT, Boudewijn (org.). *Property law and economics*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- PILATI, J.I. (2009)**, “Conceito e classificação da propriedade na pósmodernidade: a era das propriedades especiais”, *Revista Seqüência*, nº 59, pp. 89-119.
- PEREIRA, D. QUEROS (2011)**, “A usucapição especial urbana e a efetivação da função social da propriedade”, *Revista de Direito da Cidade*, vol. 3, nº 2, pp. 245-274.
- POLLIG, J.V. (2013)**, “Diálogos conceituais sobre propriedade e direito: um olhar para Lei da Boa Razão” in *XXVII Simpósio Nacional de História*, Natal.
- ROY, A. (2009)**, “The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory”, *Regional Studies*, vol. 43, nº 6, pp. 819-830.
- ROY, A. (2011)**, “Urbanisms, worlding practices and the theory of planning”, *Planning Theory*, vol. 10, nº 6.
- SANTOS (dos), C. F. (1982)**, “A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta”, *Revista de administração municipal*, nº 196, pp. 8-47.
- SIMONNEAU, C. (2018)**, *Communs fonciers urbains : étude exploratoire des dispositifs collectifs d’accès au sol dans les villes du Sud global*, Regards sur le foncier no 5, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris.
- SIMONNEAU, C., É. DENIS and I. VALITUTTO (2019)**, *Land-based commons for housing and the inclusive city. A comparative approach*. Communication au IASC Conference ‘In Defense of the Commons’, Lima, July 1-5
- STÉBÉ, J-M. (2016)**, *Le logement social en France*, Paris : PUF.



Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD).

Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur [editions.afd.fr](http://editions.afd.fr).

Pour un monde en commun.

**Directeur de publication** Rémy Rioux

**Directeur de la rédaction** Thomas Mélonio

**Dépôt légal** 2<sup>nd</sup> trimestre 2021

**ISSN** 2492 - 2846

#### **Crédits et autorisations**

License Creative Commons

Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**Création graphique** MeMo, Juliegilles, D. Cazeils

**Conception et réalisation** Coquelicot

Imprimé par le service reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications :

<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>