

# La culture juridique de la marginalisation : le système poreux du droit des *favelas* de Rio de Janeiro

Viviane Bastos e Silva

Volume 49, Number 2, 2019

Pluralisme juridique et cultures juridiques

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1068527ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1068527ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bastos e Silva, V. (2019). La culture juridique de la marginalisation : le système poreux du droit des *favelas* de Rio de Janeiro. *Revue générale de droit*, 49(2), 481–520. <https://doi.org/10.7202/1068527ar>

Article abstract

*This article analyses how state law promotes spatial segregation and how the system of rights operates in the segregated territory. The chosen field of study is the favelas of the city of Rio de Janeiro in Brazil. Even if some favelas are more than 100 years old, illegality and precariousness — temporal and material — are still considered as constituent attributes of favelas. The denial of recognition of this zone manifests itself even to the individual who resides there: his life is not validated or is validated with constraints. It is therefore a depreciative and depreciated space capable of highlighting the limited and boundary category of citizenship. The confrontation between legal norms and the interstitial system of rights in the favelas makes it possible to observe that the law is not interested in the needs of these persons (omission) but that it operates in an institutional process of exclusion of residents from the favelas (action). In other words, the law is a key element for the construction and perpetuation of marginalization, including with regard to the physical space of these citizens.*

---

## La culture juridique de la marginalisation : le système poreux du droit des *favelas* de Rio de Janeiro

---

VIVIANE BASTOS E SILVA\*

### RÉSUMÉ

*Cet article analyse la manière dont le droit de l'État promeut la ségrégation spatiale et comment fonctionne le système des droits dans le territoire ségrégué. L'objet de cette étude, ce sont les favelas de la ville de Rio de Janeiro au Brésil. Même si certaines favelas ont plus de 100 ans, l'illégalité et la précarité — temporelle et matérielle — sont encore considérées comme étant constitutives des favelas. L'absence de reconnaissance de cette zone s'étend à l'individu qui y réside : sa vie n'est pas validée ou alors elle l'est, mais accompagnée de contraintes. La favela est donc un espace dévalorisant et déprécié, dans lequel les résidents n'ont qu'une citoyenneté limitée. Le conflit entre les normes juridiques et le système interstitiel de droits dans les favelas montre bien que non seulement le droit n'est pas intéressé aux besoins des résidents des favelas (omission), mais encore exclut-il ceux-ci (action). En d'autres termes, la loi sert à construire et à perpétuer la marginalisation, y compris celle de l'espace physique de ces citoyens.*

---

### MOTS-CLÉS :

*Pluralisme juridique, favelas, système poreux, juridiction déléguée, zonage de droits, illégalité intégrée.*

### ABSTRACT

*This article analyses how state law promotes spatial segregation and how the system of rights operates in the segregated territory. The chosen field of study is the favelas of the city of Rio de Janeiro in Brazil. Even if some favelas are more than 100 years old, illegality and precariousness — temporal and material — are still considered as constituent attributes of favelas. The denial of recognition of this zone manifests itself even to the individual who resides there: his life is not validated or is validated with*

---

\* Doctorante à l'Université Paris Nanterre.

*constraints. It is therefore a depreciative and depreciated space capable of highlighting the limited and boundary category of citizenship. The confrontation between legal norms and the interstitial system of rights in the favelas makes it possible to observe that the law is not interested in the needs of these persons (omission) but that it operates in an institutional process of exclusion of residents from the favelas (action). In other words, the law is a key element for the construction and perpetuation of marginalization, including with regard to the physical space of these citizens.*

---

**KEY-WORDS:**

*Legal pluralism, favelas, interstitial system, delegated jurisdiction, zoning of rights, integrated illegality.*

---

**SOMMAIRE**

Introduction.....	482
I. La production de la marginalisation.....	484
II. Le zonage des droits.....	495
III. La régulation des <i>favelas</i> .....	501
IV. Le système interstitiel de droits.....	516

---

**INTRODUCTION**

Les habitants des *favelas* représentent 25 % de la population de Rio de Janeiro<sup>1</sup>. Selon le plus récent recensement de la préfecture, il y a 1 023 *favelas* dans la municipalité<sup>2</sup>. Celle-ci est divisée en quatre zones (Zone Sud, Zone Ouest<sup>3</sup>, Centre et Zone Nord) qui sont distinctes en ce qui a trait aux infrastructures, à l'accès aux services publics, au revenu des habitants, au nombre de *favelas* et à la violence. Non seulement chacune des *favelas* est-elle très hétérogène, à l'instar de la ville, mais encore, les *favelas* se distinguent les unes des autres, l'appartenance à l'une ou à l'autre de ces zones suscitant des problèmes

---

1. *Censo Demográfico* de 2010, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

2. *Sistema de Assentamentos de Baixa Renda* (SABREN) en ligne : <://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=4df92f92f1ef4d21aa77892acb358540>.

3. La *Barra da Tijuca* est un quartier de nouveaux riches dans la Zone Ouest qui, dans l'usage routinier, est écarté de cette région.

différents et requérant des solutions différentes (intégration à la ville, visibilité, urbanisation, menace d'expulsion).

Les *favelas* sont une réponse à l'énorme crise du logement que la ville a vécue au début du XX<sup>e</sup> siècle, l'autoconstruction, sur les terrains vides, proches des bassins d'emploi, ayant été une solution improvisée qui est devenue permanente par la suite<sup>4</sup>. En 1920<sup>5</sup>, le *Morro da Providência*<sup>6</sup>, réputée comme étant la première *favela*, comptait 839 domiciles et le *Morro do Salgueiro*, 190. En 1933<sup>7</sup>, soit 13 ans plus tard, il y avait 1 504 domiciles dans le *Morro da Providência* et 609 dans le *Morro do Salgueiro* — soit un accroissement de 79,6 % et 320,5 %, respectivement. Selon le recensement de 1950, il y avait 58 *favelas* habitées par 169 305 résidants, soit 7,12 % de la population totale de la ville<sup>8</sup>.

La ville de Rio de Janeiro, vieille de 454 ans<sup>9</sup>, cohabite depuis plus de 100 ans avec les *favelas*. Pourtant ces territoires continuent à être, en grande partie, ignorés par le pouvoir public et sont traités comme des pis-aller, en attendant une solution miracle. Les *favelas* sont plus que des terrains occupés illégalement; il s'agit d'un phénomène à la fois urbain, culturel et juridique. Selon la vision qu'en a l'État, les *favelas* se caractérisent par l'illégalité, la catégorisation sociale qui mène à la violence, et l'autorégulation du droit dit parallèle. Ainsi, les *favelas* apparaissent surtout comme un phénomène d'illégalité forcée auquel un quart de la population (1,4 million de personnes) doit se soumettre. Cet article aborde les mécanismes légaux d'exclusion des *favelas* et les formes d'intégration du droit aux systèmes normatifs en vigueur dans ces territoires.

---

4. Le phénomène des *favelas* a généralement été considéré comme un simple problème, tantôt d'esthétique urbaine, tantôt d'assistance sociale. On oublie presque toujours qu'avant de devenir un problème pour les esthètes et les philanthropes, les *favelas* représentaient une solution d'urgence, imposée aux personnes sans ressources, à leurs difficultés croissantes d'accès au transport ou de logement à proximité de leurs lieux de travail. Le mouvement démographique vers les *favelas* n'est donc pas un produit du hasard, mais de causes et de facteurs qui l'empêchent dans un certain sens: *As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1953 à la p 11 [IBGE, *Censo Demográfico de 1950*].

5. Licia Valladares, « A gênese da favela coriaca: A produção anterior às ciências sociais » (2000) 15:44 RBCS 5 à la p 30.

6. À cette époque, elle s'appelait *Morro da Favela*, du nom d'un arbuste commun au *Sertão*, dans le nord-est du Brésil.

7. Recensement fait dans le cadre des Statistiques immobilières du district fédéral de 1933.

8. IBGE, *Censo Demográfico de 1950*, *supra* note 4.

9. La ville a été fondée le 1<sup>er</sup> mars 1565.

La première partie traite de la construction juridique de la marginalisation par l'État, la deuxième partie, de la dynamique de zonage des droits, et la troisième partie, des nouvelles formes de régulation des *favelas* par la société et par l'État. Enfin, la quatrième partie explore le thème de l'intégration du droit à d'autres modèles de régulation, dans un système interstitiel de droits.

## I. LA PRODUCTION DE LA MARGINALISATION

Depuis le début, les *favelas* sont définies par leur illégalité. La manière dont l'État perçoit le phénomène et ce à quoi il l'assimile servent de guides aux politiques publiques relatives à ces territoires. Les critères géographiques d'identification se mêlent à ceux de la catégorisation économique et juridique : a) l'objectif de l'occupation; b) la classe sociale des résidents; c) le niveau des infrastructures et d'accès à des services publics; d) le paysage/l'urbanisation; e) la qualité des maisons; f) la légalité de l'occupation.

Les recensements nationaux ont maintenu ces critères, mais ont adopté récemment le concept plus large d'agglomération subnormale<sup>10</sup>, lequel correspondrait à des zones connues comme « *favela*, communauté, *grotão*, ville, *mocambo*, entre autres », situées dans différentes régions du pays. Le principal changement est l'adaptation du concept à des *favelas* dont l'occupation des terrains est légale. Il reste clair que le titre de propriété n'est pas suffisant pour éliminer l'illégalité des *favelas*, une fois que le terrain est considéré comme un bien d'autrui et que le désaccord avec les normes urbanistiques est présenté comme illicite.

---

10. *Aglomerados subnormais, assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, grotas, vilas, mocambos, entre outros*: IBGE, *Censo 2010, Aglomerados subnormais*, en ligne : <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?edicao=16119&t=sobre>>; *Informações Territoriais*, Rio de Janeiro, 2013.

IBGE 1950	IBGE 2010
<p>Ainsi, étaient inclus dans la notion de <i>favela</i> les agglomérats humains présentant, totalement ou partiellement, <u>les caractéristiques suivantes</u> :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proportions minimales — Bâtiments ou ensembles résidentiels [objectif] formés d'unités généralement supérieures à 50;</li> <li>2. Type d'habitation — Prédominance, dans le groupement, de taudis ou de cabanes d'aspect rustique typique [paysage], construits principalement en fer-blanc, tôle zinguée, planches ou matériaux similaires galvanisés [qualité des maisons];</li> <li>3. Conditions légales d'occupation — Constructions sans permis et sans fiscalisation, sur des terrains appartenant à des tiers ou dont les propriétaires sont inconnus [légalité];</li> <li>4. Services publics — Absence, en tout ou en partie, de réseau sanitaire, d'électricité, de téléphone et d'eau courante [infrastructures];</li> <li>5. Urbanisation — Zone non urbanisée, sans rues et sans adresses [paysage] [notre traduction]<sup>11</sup>.</li> </ol>	<p>Agglomérat sous-normal</p> <p>Il s'agit d'un groupe composé d'au moins 51 logements [objectif] (cabanes, maisons, etc.) dépourvus [classe sociale] principalement de services publics essentiels, occupant ou ayant occupé jusqu'à récemment des terres (publiques ou privées) [légalité] appartenant à autrui, et généralement disposés d'une manière désordonnée ou dense [paysage].</p> <p>Les agglomérats sous-normaux sont définis selon les critères suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) l'occupation illégale de terres, c'est-à-dire la construction sur des terres appartenant à des tiers (publics ou privés) actuellement ou depuis peu (obtention d'un titre foncier il y a dix ans ou moins) [légalité].</li> <li>b) Les agglomérats sous-normaux doivent posséder au moins une des caractéristiques suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>urbanisation atypique — qui se traduit par des rues étroites et inégalement alignées, des terrains de taille et de forme inégales [paysage] et des bâtiments non réglementés [légalité]; ou</li> </ul> </li> </ol>

11. Desse modo, foram incluídos na conceituação de favelas os aglomerados humanos que possuísem, total ou parcialmente, as seguintes características;

1. Proporções mínimas – Agrupamentos prediais ou residenciais formados com unidades geralmente superior a 50;
2. Tipo de habitação — Predominância, no agrupamento, de casebres ou barracos de aspecto rústico típico, construído principalmente de folhas de Flandres, chapas zincadas, tábuas ou materiais semelhantes;
3. Condição jurídica da ocupação — Construções sem licenciamentos e sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida;
4. Melhoramentos públicos — Ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada;
5. Urbanização — Área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento.

la précarité des services publics essentiels, tels que l'électricité, la collecte des déchets et les réseaux d'eau et d'assainissement [infrastructures] <sup>12</sup> .
--

Les lois plus récentes établissant le plan directeur<sup>13</sup> de la politique urbaine véhiculent leur propre concept, selon lequel les cas d'occupation légale de terrains dans les *favelas* ne sont pas admis. Au contraire, il semble que la *Loi 111/2011* renforce le caractère illégal — clandestin — des *favelas* et la catégorisation sociale de leurs habitants — classe sociale à faible revenu.

Si, en 1992, l'article 41 de cette loi était inclus dans le chapitre II, « Politique du logement », en 2011, le concept de *favela* se trouve dans le chapitre VII, « Politique de régularisation urbaine et foncière », ce qui démontre que la question des *favelas* a basculé du côté des enjeux de

12. Aglomerado subnormal

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa.

A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e

b) Possuir pelo menos uma das seguintes características:

- urbanização fora dos padrões vigentes — refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou
- precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto.

13. La *Loi 10.257/2001* — *Estatuto de la Ciudad* réglemente les articles 182 et 183 de la Constitution fédérale de 1988 et fixe les orientations générales de la politique urbaine. Le plan directeur est traité dans le chapitre III, articles 39–42-B.

Article 41 — Le plan directeur est obligatoire pour :

I – les villes de plus de 20 000 habitants;

II – les membres des régions métropolitaines et des agglomérations urbaines;

III – lorsque l'administration communale a l'intention d'utiliser les instruments prévus au paragraphe 4 de l'article 182 de la Constitution fédérale;

IV – les membres de zones d'intérêt touristique particulier;

V – les zones d'influence d'entreprises ou d'activités ayant un impact environnemental significatif sur les plans régional ou national;

VI – les villes incluses dans le cadastre national des municipalités en tant que zones susceptibles de subir des glissements de terrain à impact majeur, des inondations soudaines ou des processus géologiques ou hydrologiques connexes.

légalité et d'urbanisme plutôt que de celui des solutions d'habitation. De plus, dans la loi de 1992, l'article se trouve dans la sous-section I, « Politique de régularisation urbaine et foncière des *favelas* », la loi prévoyant d'autres types d'occupations irrégulières dans des sous-sections différentes. La loi de 2011 rassemble tous les types d'occupations sous le toit de la clandestinité et les relie à une classe sociale plus basse. Par exemple, dans les zones infrastructurées, désactivées ou sous-utilisées, occupées par la population à faible revenu, les immeubles peuvent être objet de régulation urbaine. La sous-utilisation<sup>14</sup> signifie normalement l'expulsion des pauvres d'une zone de spéculation immobilière.

LC 16/1992	LC 111/2011
<p>Chapitre II — Politique du logement</p> <p>Sous-section I — Politique de régularisation urbaine et foncière des <i>favelas</i></p> <p>Article 147 — Aux fins de l'application du plan directeur décennal, la <i>favela</i> est la zone à prédominance résidentielle [objectif], caractérisée par l'occupation du sol par une population à faible revenu [classe], la précarité des infrastructures urbaines et des services publics [infrastructures], des rues étroites et un alignement irrégulier, des formes et dimensions irrégulières [paysage], et des bâtiments sans permis, en violation des normes juridiques [légalité] [notre traduction]<sup>15</sup>.</p>	<p>Chapitre VII — Politique de régularisation urbaine et foncière</p> <p>Section III — Actions structurantes</p> <p>Article 234 — Pourront faire l'objet d'une régularisation foncière et urbaine, les <i>favelas</i>, les lotissements irréguliers et clandestins [légalité], définis dans cet article, ainsi que les biens immobiliers dans les zones infrastructurées, désaffectées ou sous-utilisées, occupées par la population à faible revenu [classe].</p> <p>§ 3° La <i>favela</i> est définie comme une zone à prédominance résidentielle [objectif], caractérisée par une</p>

14. La *Loi 10.257/2001* prévoit la sous-utilisation.

Article 5° — Une loi municipale spécifique à une aire incluse dans le plan directeur pourra déterminer le lotissement, la construction ou l'utilisation contraignante de terrains urbains non construits, sous-utilisés ou non utilisés, en fixant les conditions et délais pour l'exécution de cette obligation.

1° — Le bien est considéré comme sous-utilisé :

I — si son utilisation est inférieure au minimum défini dans le plan directeur ou dans la législation en découlant;

15. Article 147 — Para fins de aplicação do Plano Diretor Decenal, favela é a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.



	<p>occupation clandestine [légalité] par des personnes à faible revenu [classe], la précarité des infrastructures urbaines et des services publics [infrastructures], des rues étroites et un alignement irrégulier [paysage], une absence de lotissement formel, des liens de propriété et de construction sans permis, en violation des normes légales applicables [notre traduction]<sup>16</sup>.</p>
--	---

L'État empêche la transition des *favelas* de l'illégalité à la légalité complète en sous-estimant les niveaux de légalité acquis et l'hétérogénéité des revenus. Depuis au moins 20 ans, le concept de *favela*, dans la législation urbaine, commerciale et fiscale, a comme élément central le faible revenu de la population de la région<sup>17</sup>. En étudiant le cas de *Rocinha*<sup>18</sup>, une *favela* devenue un quartier de la ville de Rio de Janeiro en 1993<sup>19</sup>, on constate que la législation est réductrice : le recensement de 2010 montre qu'environ 65 % des familles vivant dans la région appartiennent à la classe moyenne et que la population de 5,24 % des logements appartient à la classe supérieure<sup>20</sup>. Il est cependant indéniable que les *favelas* sont aussi des zones d'extrême pauvreté, mais il faut savoir discerner les territoires et assumer leur intégration juridique complète, car ceux-ci se conforment progressivement aux règles de régularisation de l'État.

16. Article 234 — Poderão ser objeto de regularização urbanística e fundiária as favelas, os parcelamentos irregulares e clandestinos, conceituados neste artigo, assim como os imóveis em áreas infraestruturadas, desativados ou subutilizados ocupados pela população de baixa renda. 3º — Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes.

17. Décret 15.214/1996, *Loi* (municipale) 2.709/1998; *Loi* (organique) 2.060/1999; Décret 18.989/2000; Décret 29.881/2008; Décret 35.388/2012; Décret 40.709/2015; Décret 41.827/2016.

18. *Favela* située dans la Zone Sud de Rio de Janeiro, qui compte plus de 150 000 habitants, selon le fournisseur d'énergie électrique Light SA.

19. *Loi* 1.995/1999.

20. Le recensement de 2010, *supra* note 1, montre que 51,2 % des domiciles dans les *favelas* sont habités par des familles de classe moyenne. D'ailleurs, 4,57 % des familles vivant dans ces régions feraient partie de la classe supérieure.

Dans les décrets actuels, le concept de *favela* est basé sur la *Loi 2709/1998*, qui a modifié la *Législation municipale de Rio de Janeiro*<sup>21</sup> en exemptant les *favelas* de la licence entrepreneuriale, requise pour l'exercice d'activités économiques dans ces régions. En plus de reprendre ce concept, le Décret 35.388/2012<sup>22</sup> réduit les *favelas* à une classe :

« Article 37 — 1 Il est considéré comme favela la communauté de faibles revenus selon la *Loi* (municipale) 2.709/1998 » [nos soulignés]<sup>23</sup>.

Les plans directeurs plus récents (1992 et 2011), ainsi que le *Code des impôts et les décrets*<sup>24</sup> qui les reproduisent, établissent, au fondement de la *favela*, les catégories suivantes : objectif, classe, infrastructures, paysage et légalité. Deux aspects importants sont la relativisation des éléments constitutifs de la *favela* par l'utilisation de l'expression « à plus ou moins grande échelle » et la compétence de la municipalité pour attribuer le statut juridique de *favela*.

### **Loi (municipale) 2.709/1998**

Article 1 — III L'exercice d'activités économiques et autres de toute nature dans la *favela*, en considérant comme telle la zone principalement résidentielle [objectif], caractérisée, à plus ou moins grande échelle, par l'occupation des terres par la population à faible revenu [classe], la précarité des infrastructures urbaines et des services publics [infrastructures], par des rues étroites et alignées de manière irrégulière, par des lots de forme et de taille irrégulières [paysage] et par des bâtiments sans permis [légalité], selon la reconnaissance expresse de la municipalité [nos soulignés]<sup>25</sup>.

Ces traits distinctifs, la compétence juridique pour conférer le statut juridique de *favela* et la régulation légale sont des éléments qui iront

---

21. Elle modifie l'article 114 de la *Législation municipale de Rio de Janeiro* (*Loi 691/84*).

22. Le décret réglemente les activités économiques dans les *favelas*.

23. Décret 35.388/2012, art 37(1) : Considera-se *favela* a comunidade de baixa renda conforme o estabelecido na Lei Municipal 2.709, de 14 de dezembro de 1998.

24. Décret 18.989/2000, Décret 40.709/2015 et Décret 41.827/2016.

25. Lei Municipal 2.709/1998, art 1 : III— o exercício de atividades econômicas e outras de qualquer natureza em favela, considerando-se como tal a área predominantemente habitacional, caracterizada, em maior ou menor escala, por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, conforme reconhecimento expresse do Município.

modeler un ensemble de droits et obligations applicables uniquement à la *favela*, en l'institutionnalisant.

Mais, pour être reconnu comme *favela*, le territoire doit remplir les critères établis par l'État. La procédure et la vérification oscillent dans le temps : le Décret 15.214/1996 (art 1<sup>ú</sup>) exige la reconnaissance expresse par le Secrétariat municipal du logement (SMH); les décrets municipaux postérieurs à 1998 attribuent la compétence à la municipalité, laquelle doit consulter l'Institut municipal d'urbanisme Pereira Passos (IPP) en cas de doute ou d'incertitude. Le Décret 29.881/2008, déjà abrogé, prévoyait l'inspection de la propriété par l'Inspectorat régional d'octroi de licences et de fiscalisation (IRLF) afin de déterminer si le domicile est situé ou non dans une *favela*. Les plans directeurs de la ville de 1992 et de 2011 adoptent la formule suivante, constituée de trois parties : a) occupation du sol; b) description du territoire et des habitants; c) désaccord avec les normes légales. L'occupation, qu'est la *favela*, est nécessairement illégale. Ainsi, la loi caractérise la *favela* par son opposition à la loi — les *favelas* sont des occupations en opposition au droit de l'État.

### Décret 29.881/2008<sup>26</sup>

Article 37 — L'autorisation d'exercer des activités économiques dans les zones considérées comme des *favelas* par la municipalité est accordée de manière simplifiée, conformément au point III de l'article 114 de la *Loi 691/84* et est soumise aux dispositions du présent règlement.

1 — La communauté à faible revenu est considérée comme une *favela*, conformément aux dispositions de la *Loi* (municipale) 2.709/1998.

2 — L'IRLF inspectera l'immeuble pour déterminer s'il est situé ou non dans un bidonville.

---

26. Décret 29.881/2008, art 37.

Article 37 — O licenciamento de atividades econômicas em áreas consideradas como favelas pelo Município será conferido de maneira simplificada, de conformidade com o inciso III do art 114 da Lei 691/84 e estará sujeito às disposições deste Regulamento.

1º Considera-se favela a comunidade de baixa renda conforme o estabelecido na Lei Municipal 2.709, de 14 de dezembro de 1998.

2º A IRLF procederá à vistoria do imóvel para determinar se o endereço está situado ou não em área de favela.

3º Em caso de dúvidas quanto à localização do estabelecimento em área de favela, a IRLR encaminhará o processo à Coordenação de Licenciamento e Fiscalização, que efetuará consulta ao Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), da Secretaria Municipal de Urbanismo.

3 —En cas de doute sur l'emplacement de l'établissement dans une *favela*, l'IRLR transmettra le processus à la Coordination des autorisations et de la fiscalisation, qui consultera l'Institut municipal d'urbanisme Pereira Passos (IPP) du Secrétariat municipal de l'urbanisme.

### Décret 41.827/2016<sup>27</sup>

Article 38 al VII— 1 En cas de doute ou d'incertitude quant à l'emplacement d'un établissement dans une zone reconnue comme *favela*, la Coordination des autorisations et de la fiscalisation consultera l'Institut municipal d'urbanisme Pereira Passos (IPP) du Secrétariat municipal du Cabinet civil.

Il y a une interprétation contradictoire des éléments constitutifs des *favelas*. Dans les textes qui découlent du *Code des impôts*<sup>28</sup>, l'expression « à plus ou moins grande échelle » assouplit les caractéristiques des *favelas*, ce qui démontre que l'État reconnaît l'hétérogénéité de celles-ci et étend la notion de *favela* à plus de territoires. Pourtant, en pratique, la reconnaissance du caractère hétérogène de la *favela* par l'État ne suffit pas à la désinstitutionnaliser, du moins sans perdre les bénéfices dont elle a l'exclusivité (quelques exemptions d'impôts, tarif différencié pour l'eau et l'électricité, etc.).

Une autre question est de savoir dans quels domaines légaux apparaît le concept de *favela*. Or, on trouve celui-ci dans le droit de l'urbanisme, dans le droit fiscal et dans le droit commercial, l'État traitant donc la *favela* comme un problème d'emplacement et de réglementation des affaires, et non comme un phénomène social — exclusion et inégalité quant à l'accès aux droits fondamentaux.

Le premier concept juridique de *favela* est apparu en 1937, dans le *Code du bâtiment du district fédéral*. Les éléments clés en sont l'illégalité, la précarité du territoire (« taudis » et « matériel improvisé ») et le conflit avec la loi. L'innovation de ce Code a été de créer l'illégalité par un effet d'entraînement, imposant à un territoire une condition juridique qui

---

27. Décret 41.827/2016, art 38 al VII(1). Se houver dúvida ou indefinição quanto a localização de estabelecimento em área reconhecida como favela, a Coordenação de Licenciamento e Fiscalização consultará o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) da Secretaria Municipal da Casa Civil.

28. Il y a une expression similaire dans le Décret 15.214/1996, qui régleme les activités commerciales dans les *favelas*.

englobe les irrégularités individuelles<sup>29</sup>. C'est l'inauguration de l'institutionnalisation de la *favela* comme illégalité collective.

Article 349 — La formation de *favelas*, c'est-à-dire de conglomerats de deux ou plusieurs taudis [qualité des maisons] régulièrement aménagés ou en désordre [paysage], construits avec des matériaux improvisés [qualité des maisons] et en désaccord avec les dispositions du présent décret, ne sera absolument pas autorisée [légalité]<sup>30</sup>.

Actuellement, les critères de paysage et d'infrastructures l'emportent sur ceux de la qualité des maisons et de la légalité. L'Institut municipal d'urbanisme Pereira Passos (IPP) est le responsable ultime de la définition des *favelas*, puisqu'on doit le consulter en cas de doute ou d'incertitude. Depuis 1990, l'Institut a modernisé son cadastre de *favelas* et a créé le Système d'agglomérations de faibles revenus (SABREN)<sup>31</sup>. En outre, l'Institut s'impose à titre d'auteur ou de collaborateur d'une grande partie des études approfondies sur ces territoires. L'Institut reprend les préceptes généraux de la loi et n'ajoute rien aux éléments distinctifs de la *favela*, mais il met l'accent sur le paysage, l'urbanisation, les infrastructures et la légalité. Il faut aussi remarquer que le sigle SABREN est déjà associé à une classe sociale et que toutes les conditions constitutives pointent vers la précarité, l'absence et la difficulté.

Le SABREN ajoute une *favela* de plus à sa liste si toutes les conditions ci-dessous sont réunies :

- la précarité de l'organisation spatiale (rues étroites, aux tracés irréguliers, non carrossables, difficulté des piétons à se déplacer) [paysage];
- la difficulté d'accès à l'environnement urbanisé et une circulation interne précaire [paysage];
- la précarité des infrastructures (réseaux non officiels ou inexistantes d'approvisionnement en eau et d'assainissement; collecte indirecte

---

29. Voir Rafael Gonçalves, *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*, Rio de Janeiro, Pallas, PUC-Rio, 2013 à la p 120.

30. *Código de Obras do Distrito Federal*, art 349: A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto, não será absolutamente permitida.

31. Les lotissements informels sont aussi contrôlés par ce système.

- des ordures; absence de balayage des routes et de nettoyage des cours d'eau; drainage inexistant ou insuffisant) [infrastructures];
- la précarité ou la difficulté d'accès aux équipements collectifs (écoles, garderies, centres sociaux, centres de santé, places et terrains de sport) [infrastructures];
  - la précarité des bâtiments résidentiels et commerciaux (matériaux de construction, isolation, aération, absence de toiture, revêtement extérieur) [qualité des maisons];
  - l'absence de régularisation des titres fonciers (titres officiels de propriété) [légalité];
  - l'absence de régularisation urbanistique (normes et fiscalisation de l'utilisation et de l'occupation du sol et des positions, permis de fonctionnement des établissements, désignation officielle des voies publiques, habitation dans des bâtiments, etc.) [légalité];
  - l'irrégularité fiscale (les immeubles n'apparaissent pas dans le cadastre immobilier et ne sont pas taxés; absence de paiement pour la prestation de services publics) [légalité];
  - des bâtiments habités, en majorité, par une population à faible revenu [classe]<sup>32</sup>.

Le concept de *favela* comme territoire précaire, illégal et absent est celui que l'on trouve le plus souvent dans les textes universitaires,

---

32. O SABREN incorpora mais uma favela em sua listagem se todas as condições abaixo são preenchidas:

- precariedade da organização espacial (ruas estreitas, de traçados irregulares, não carroçáveis, dificuldade para circulação de pedestres);
- dificuldade de acesso a partir do entorno urbanizado e circulação interna precária;
- precariedade de infraestrutura (redes de água e esgoto não oficiais ou inexistentes; coleta indireta de lixo, inexistência de varredura de vias e limpeza de cursos d'água; drenagem inexistente ou insuficiente);
- precariedade e/ou dificuldade de acesso a equipamentos coletivos (escolas, creches, centros sociais, postos de saúde, praças e quadras de esporte);
- precariedade das construções residenciais e comerciais (materiais construtivos, insolação, aeração, falta de telhado, revestimento externo);
- falta de regularização fundiária (títulos formais de propriedade);
- ausência de regularização urbanística (normas e fiscalização sobre o uso e ocupação do solo e sobre posturas, alvarás de funcionamento de estabelecimentos, denominação oficial de logradouros, habite-se das edificações, etc.);
- irregularidade fiscal (imóveis não constam dos cadastros imobiliários, não são tributados, não pagam tarifas pela prestação de serviços públicos);
- imóveis habitados, predominantemente, por população de baixa renda.

Fernando Cavallieri, « Favelas no Rio — a importância da informação para as políticas públicas » dans Jailson de Souza e Silva et al, *O que é favela, afinal?*, Rio de Janeiro, Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009, 24.

comme peut en témoigner celui-ci : « Les caractéristiques propres aux *favelas* se résument ainsi : absence de planification urbaine préalable, précarité des habitats, forte densité de population, absence ou insuffisance des infrastructures, occupation illégale des terrains »<sup>33</sup>.

L'Observatoire des *favelas* met en évidence des processus historiques et des dynamiques sociales qui délimitent le sujet et définissent la réalité des *favelas*. Ce faisant, il recadre l'exigence de légalité, la valorisation de la construction faite par les résidents, l'information des indicateurs sociaux et la responsabilisation de l'État :

- insuffisance historique des investissements de l'État et du marché formel, principalement dans l'immobilier, la finance et les services;
- forte stigmatisation sociospatiale, en particulier de la part des habitants d'autres quartiers de la ville;
- bâtiments principalement autoconstruits, non conformes aux paramètres définis par l'État;
- appropriation sociale du territoire, principalement pour le logement;
- occupation marquée par une forte densité d'habitations;
- indicateurs éducatifs, économiques et environnementaux inférieurs à la moyenne de l'ensemble de la ville;
- niveaux élevés de sous-emploi et d'informalité dans les relations de travail;
- taux de densité de population supérieur à la moyenne de l'ensemble de la ville;
- occupation de sites urbains marqués par un haut degré de vulnérabilité environnementale;
- forte concentration de Noirs (*pardos* et noirs) et d'autochtones, selon la région brésilienne;
- degré de souveraineté de l'État inférieur à la moyenne de l'ensemble de la ville;
- nombre d'actes de violence au-dessus de la moyenne de la ville;
- relations de voisinage marquées par une sociabilité intense, avec une forte valorisation des espaces communs comme lieu de convivialité<sup>34</sup>.

---

33. Camille Gorand, *La politique des favelas*, Paris, Karthala, 2000 à la p 70.

34. Silva et al, *supra* note 32 aux pp 22–23.

Les *favelas* sont aussi des autoconstructions, au sens où elles sont reconnues comme telles par leurs résidants. Parfois, la différence entre un lotissement irrégulier et une *favela* est l'autodénomination et la culture sociale et juridique vécue dans le territoire. En réponse à la question « Qu'est-ce qu'une *favela*? », une habitante d'une *favela* de la Zone Nord a répondu ceci : « Une *favela* sera toujours un endroit où les gens vivent en marge de la loi. » Cependant, au soutien de sa réponse, la résidante fait référence non pas aux illégalités définies par l'État, mais à la violence policière.

L'analyse de la mise en place de l'oppression juridique de ces territoires met en évidence la limitation de l'État de droit, de son réseau de dispositifs légaux et de ses pratiques déformées.

Les *favelas cariocas* refont la « une » de l'actualité, en représentant un processus de globalisation, ayant, inhérent à lui, une territorialisation ségréguée socialement et spatialement où conflits, désordres et illégalités sont à la fois causes et conséquences de déchirures du tissu social provoquées par des inégalités et une stigmatisation historiques réactualisées et renforcées par les temps nouveaux<sup>35</sup>.

## II. LE ZONAGE DES DROITS

Dans le centre urbain de Rio de Janeiro, les *favelas* représentent un espace d'absurdité. L'absence de reconnaissance de cette zone s'étend à l'individu qui y réside : sa vie n'est pas validée ou alors si elle l'est, elle s'accompagne de contraintes. C'est donc un espace dévalorisant et déprécié dans lequel les résidants n'ont qu'une citoyenneté limitée.

L'habitant de cet espace absurde, le citoyen limité, n'aurait accès qu'au droit parallèle et ne bénéficierait que des illégalités tolérées par un État absent. Par voie de conséquence, cette absence absolue de l'État entretient dans les *favelas* l'ignorance des systèmes de droit et empêche la reconnaissance des abus commis par les agents publics. Les *favelas* subsistent en présence de l'État qui est coresponsable de l'établissement du régime. Il s'agit d'une violence instrumentale<sup>36</sup>, et

---

35. Ana Maria Quiroga Fausto Neto, « Le bidonville, ombre et miroir de la ville : les contradictions de l'autorité dans les *favelas* de Rio de Janeiro » dans Jérôme Monnet, dir, *L'urbanisme dans les Amériques : modèles de ville et modèles de société*, Paris, Karthala, 2000, 179 à la p 195.

36. Xavier Crettiez, *Les formes de la violence*, Paris, La Découverte, 2008 à la p 9 : « On parle de violence instrumentale (Braud 1992) pour saisir cette violence proportionnée à un objectif à atteindre toujours soucieuse d'efficacité et de rendement ».



non d'actes violents isolés et accidentels perpétrés par l'État. L'intervention policière brutale, le manque d'appareil judiciaire adéquat et la résistance à la formalisation de la propriété immobilière sont des exemples de cette violence dictée par une logique calculatrice et par une stratégie politique favorisant la perpétuation des inégalités. Le citoyen est en captivité en raison de son appartenance à ce territoire, c'est donc une identité spatiale que possède ce sujet de droit limité.

La violence cible des individus qui font partie d'un groupe spécifique. Le choix des membres de ce groupe s'effectue au moyen de filtres d'exclusion inhérents aux pratiques institutionnelles et sociales ordinaires. Ces critères d'exclusion sont cumulatifs et leur application est inversement proportionnelle au degré de citoyenneté reconnue. Les variables déterminantes sont la race, la classe sociale, le genre, la tranche d'âge et le territoire.

Ainsi, l'on distingue les filtres d'exclusion à caractère personnel, relatifs à l'identité individuelle — un homme<sup>37</sup>, noir, pauvre — des filtres d'exclusion à caractère spatial, relatifs à l'identité collective — habitant d'une *favela*. Les critères personnels déterminent la non-appartenance de l'individu à la société entière; c'est le domaine de la négation : un non-blanc, un non-riche, une non-femme. Dès lors, le retrait de l'individu de la globalité sociale se traduit par la répression de son identité. Au contraire, les filtres d'exclusion spatiale lient l'individu à un territoire et diluent son identité dans le groupe symboliquement isolé.

Les habitants des *favelas* peuvent ainsi subir une double exclusion : par la non-appartenance à caractère personnel et par l'appartenance à caractère spatial. D'un côté, l'individu est repoussé, en raison de ses caractéristiques physiques et sociales, parce qu'il est différent des autres membres de la société; de l'autre, l'individu est intégré à un groupe, indépendamment de ses caractéristiques personnelles, parce qu'il habite dans le même espace que les autres membres de ce groupe.

En termes pratiques, par rapport à la violence, un homme, noir et pauvre est exclu en vertu de trois critères personnels et, s'il habite dans une *favela*, il sera aussi exclu en vertu du critère spatial, ce qui limitera encore davantage sa citoyenneté. La citoyenneté dans les *favelas* est

---

37. En termes d'homicides, les filtres d'exclusion concernent plus les hommes que les femmes. L'exception est la violence familiale dont les femmes sont couramment victimes.

donc non seulement limitée, mais elle est aussi spatialement circonscrite. Cependant, dans un pays marqué par des inégalités et par la pauvreté d'une partie considérable de la population, l'absence de jouissance des droits ne touche pas que les habitants des *favelas*. Néanmoins, dans celles-ci, la restriction des droits est démesurée du fait de sa concentration dans une région de la ville.

Cette violence est généralement dénoncée comme spatiale. Or, c'est négliger le fait qu'elle repose aussi sur des critères personnels d'exclusion — genre, classe sociale, race, âge. Il y a, en effet, une interaction entre la violence spatiale et la violence identitaire. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'une violence identitaire-spatiale ciblant un sujet limité dont les droits sont circonscrits.

Si on analyse le traitement des criminels, on se rend compte que les traits personnels des acteurs impliqués et leur appartenance à la ville déterminent la pertinence et la sévérité de la sanction. C'est une procédure de sociolocalisation à la fois du prévenu et de la victime. L'application du droit est donc conditionnée par la catégorie à laquelle appartiennent les citoyens en question.

Une enquête a démontré que les peines pour participation au trafic de drogues sont plus sévères si les coupables sont dans une *favela*<sup>38</sup>. Des 82 000 emprisonnements pour trafic de drogues<sup>39</sup> à Rio de Janeiro, 41 % des accusés ont été poursuivis également pour association au trafic<sup>40</sup> — la moyenne nationale est de 12 %. À Rio de Janeiro, les juges considèrent que l'association au trafic est prouvée par la localisation de l'accusé, quand la zone où le crime a été commis est dominée par des factions criminelles. Selon les recherches, 4 coupables sur 10 ont une peine plus sévère en raison du lien géographique.

Une étude réalisée par la Défense publique officielle<sup>41</sup> a analysé les sentences prononcées dans 3 745 procès à Rio de Janeiro en vertu de l'application de la *Loi de la drogue (Loi 11 343/2006)* : 53,30 % des cas

---

38. « 82 875 mandats d'arrêt expédiés au mois de février de 2018 à Rio de Janeiro », en ligne : BNMP <[www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/morar-em-favela-do-rio-e-agravante-em-condenacao-por-trafico-de-drogas.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/morar-em-favela-do-rio-e-agravante-em-condenacao-por-trafico-de-drogas.shtml)>.

39. *Loi 11 343/2006*, art 33. Peine de 5 à 10 ans.

40. *Ibid*, art 35. Peine de 3 à 10 ans.

41. Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro, *Relatório final pesquisa sobre as sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e região metropolitana do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, février 2018.

sont liés au trafic de drogues (art 33), dont 26,33 % concernent des personnes également condamnées pour association au trafic (art 35). Dans 65,85 % des cas, le lieu est mentionné comme un point de vente de drogues : *favelas*, *morros* ou communautés. Sur la différence entre utilisateur et trafiquant, la loi n'est pas claire, 53,43 % des juges invoquant la localisation de la prison comme motif, ce qui signifie que commettre un crime dans une *favela* ou être arrêté dans une *favela* — lorsqu'on y habite, par exemple — favorise le prononcé d'une peine plus sévère ou l'acception plus large de la notion de conduite criminelle.

Dans les cas de double condamnation en vertu des articles 33 et 35, les arguments les plus couramment avancés pour justifier la condamnation concernent le lieu où l'acte s'est produit ou ont été trouvés des armes ou des émetteurs-récepteurs portatifs. D'une manière récurrente, si une personne est trouvée en possession de drogues sur un territoire qualifié de *favela* et si une organisation y exerce des activités criminelles, elle sera présumée associée au trafic local, car ces organisations contrôlent le territoire et n'autorisent pas le trafic sans association préalable<sup>42</sup>.

Dans ces cas de double condamnation, les juges s'appuient sur la présomption selon laquelle le défendeur participe à une association criminelle, en raison du lieu de l'action, lequel est dominé par une faction criminelle (55,56 % pour la participation formelle et 75,16 % pour la participation matérielle)<sup>43</sup>.

Ce qu'on appelle citoyenneté limitée-circonsrite a trois dimensions : en ce qui concerne la limitation de la citoyenneté : 1) la dimension horizontale et 2) la dimension verticale, c'est-à-dire l'accès au droit en

---

42. *Ibid* à la p 71 :

Dentre os casos de condenação conjunta pelos dois artigos, verificou-se que os argumentos mais comuns para justificar a condenação envolvem o local em que ocorreu a ação e/ou terem sido encontrados armas e/ou rádios transmissores. É recorrente o entendimento segundo o qual se uma pessoa foi flagrada com drogas num território tido como de favela e no qual existe atividade de alguma organização criminosa, esta pessoa é presumida como associada ao tráfico local, haja vista que estas organizações exercem domínio do território e não permitem o tráfico em sua região sem haja prévia associação.

43. *Ibid* à la p 77 :

Quando há condenação pela prática das condutas previstas nos artigos 33 e 35 em concurso, a justificativa mais utilizada pelos juízes é a presunção de que o réu integra associação criminosa, em razão do local da apreensão, que é dominado por facção criminosa (55,56 % no concurso formal e 75,16 % no concurso material).

termes de quantité et de profondeur; pour ce qui est de la circonscription de la citoyenneté, 3) la dimension géographique, c'est-à-dire les différents niveaux d'accès au droit en fonction du territoire dans la ville. Les concepts de citoyenneté limitée-circonsrite et de sujet de droit limité renvoient l'un à l'autre : la citoyenneté est un reflet de la qualité de sujet de droit de l'individu, et la qualité de sujet de droit résulte des filtres d'exclusion à caractère personnel et à caractère spatial.

Les habitants des *favelas* sont potentiellement exposés à toutes les dimensions de la citoyenneté limitée-circonsrite. Cependant, les recherches sur l'efficacité du droit présentent normalement un inventaire des droits niés dans les *favelas* et le *modus operandi* existant : soit elles investiguent quels sont les droits négligés (dimension horizontale) dans une partie de la ville (dimension territoriale), sans savoir exactement comment la jouissance de ces droits se manifeste (dimension verticale); soit elles analysent des données qualitatives et quantitatives mesurant le fonctionnement du droit de la ville dans son ensemble (la dimension horizontale et la dimension verticale, sans la dimension territoriale). Il reste difficile de transposer l'énumération des droits non respectés (éducation, logement, droit à vie) et de connaître la profondeur de ces phénomènes d'exclusion dans le territoire spécifique des *favelas*, parce que normalement les données quantitatives disponibles n'ont pas cette importante nuance territoriale. Le résultat est, par exemple, de pouvoir savoir s'il y a une croissance du nombre d'homicides dans la ville, sans connaître le nombre de ceux commis dans une *favela* — ce qui transforme en mythe l'existence de bulles de violences dans ces localités, étant donné l'impossibilité de le démontrer. Ainsi, on a beaucoup de descriptions de la situation juridique des *favelas* sans décodification par des recensements statistiques propres à ces territoires, mais on n'arrive pas à voir le phénomène social dans sa totalité, à percevoir les répétitions et les contrastes qui pourraient conduire à des conclusions générales. Or, celles-ci sont extrêmement importantes pour établir si l'oppression causée par le droit découle d'une politique publique ou s'il ne s'agit que d'épisodes accidentels.

Quand on analyse l'accès aux droits fondamentaux prévus à l'article 5° de la Constitution de 1988, il est difficile de cerner les limitations horizontale et verticale de la citoyenneté. La dimension spatiale n'est pas toujours vérifiable, mais en corrélant plusieurs sources, il est possible d'inférer les liaisons entre les deux.

«XI — La maison est l'asile inviolable de l'individu; nul ne peut y pénétrer sans le consentement de son occupant, sauf en cas

de flagrant délit ou de désastre, ou pour porter secours, ou, de jour, par mandat »<sup>44</sup>.

La police a utilisé des mandats collectifs pour entrer dans les maisons de *favelas* de Rio de Janeiro en septembre 2002, en novembre 2016 et en août 2017; même si les deux dernières perquisitions ont été suspendues, quelques opérations ont été effectuées avant la décision. Actuellement, le gouvernement de Bolsonaro propose l'élaboration d'une loi pour réglementer le dispositif.

« XV — Les déplacements sur le territoire national sont libres en temps de paix; chacun peut, aux termes de la loi, y entrer, y demeurer ou en sortir avec ses biens »<sup>45</sup>.

Les habitants de la *favela* Vila Kennedy ont été fichés en février 2018, lors de l'intervention militaire. L'armée a pris des photos des personnes et de leurs documents d'identité pour cataloguer les résidents et contrôler les allées et venues dans la *favela*.

« XXII — Le droit de propriété est garanti »<sup>46</sup>.

Sous prétexte de préparer Rio de Janeiro aux Jeux olympiques, plus de 67 000 personnes ont été évacuées des *favelas* de 2009 à 2013. On prétendait que leurs maisons nuisaient à l'esthétique de la ville<sup>47</sup>.

Le *Code du bâtiment du district fédéral* de 1937 prévoyait la démolition sommaire des *favelas*, ce qui n'est pas arrivé. Les habitants des *favelas* y sont demeurés sans pouvoir améliorer l'état de leurs logements à cause de la précarité du territoire. Or, cette mesure a accentué celle-ci — sur les plans temporel et matériel — et a soumis les résidents des *favelas* à un risque imminent et continu d'expulsion empêchant l'investissement dans le territoire.

Article 349 — 2 La mairie prévient par l'intermédiaire des Bureaux fiscaux, de la Direction de l'ingénierie et par tous les moyens à sa disposition la formation de nouvelles *favelas* ou l'agrandissement et l'exécution de tout travail dans les *favelas*

---

44. XI — a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

45. XV — é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

46. XXII — é garantido o direito de propriedade.

47. Lucas Faulhaber et Lena Azevedo, *SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Mórula, 2015.

existantes, ordonnant sommairement la démolition des nouveaux taudis, de celles dans lesquelles quelque travail est effectué et de toute construction qui est effectuée dans les *favelas*<sup>48</sup>.

### III. LA RÉGULATION DES *FAVELAS*

La *favela* a comme élément constituant la distinction. Extérieurement, c'est-à-dire par rapport à la ville, la *favela* constitue une importante scission qui soulage les tensions entre classes en diminuant la mixité résidentielle et le partage des espaces publics. Aussi, la *favela* est-elle vue d'en haut comme le dernier échelon urbain et social. À l'interne, des facteurs de sources différentes<sup>49</sup>, socioéconomique, sociale et juridique, déterminent la différence de statut des résidents.

Sur le plan socioéconomique, on observe des distinctions en fonction de la classe et du logement. Les différences entre classes professionnelles et celles concernant le pouvoir d'achat sont liées étroitement au type de logement et à sa localisation dans la *favela*. Les *favelas*, dans leur ensemble ou prises séparément, ne sont pas développées de manière uniforme en termes d'urbanisation et d'accès aux équipements urbains. L'état de la maison (béton, bois, carton) joue un rôle dans le regroupement de résidents dans certaines zones, empêchant, là comme ailleurs, la mixité résidentielle. La mobilité sociale dans les *favelas* se manifeste par les améliorations apportées aux immeubles et par les déménagements près des voies d'accès à la ville<sup>50</sup>. Avoir une habitation ou un logement sur une rue bornant la *favela*, dans cet espace hybride, à la fois *favela* et non-*favela*, permet l'accès aux services de poste, de livraison et de transports publics et privés, et atténue, dans la recherche d'un emploi, les stigmates associés au fait de vivre dans une *favela*, en permettant, notamment, de mentionner son domicile dans un *curriculum vitæ*.

---

48. Article 349 — 2 A Prefeitura providenciará por intermédio das Delegacias Fiscais, da Diretoria de Engenharia e por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para a ampliação e a execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente à demolição dos novos casebres, daqueles em que fôr realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita nas favelas.

49. Cette liste de sources des facteurs n'est pas exhaustive.

50. La mobilité sociale se manifeste aussi par le déménagement d'une *favela* à une autre. Il n'est pas rare que le changement soit fait en fonction du réseau de connaissances (famille, amis) et que, selon le niveau de proximité avec le trafic, le contrôle des factions de drogue qui dominent le territoire visé soit un des critères à être considérés.

Sur le plan des relations sociales, les distinctions concernent l'accès au pouvoir sous toutes ses formes (trafic, association des habitants, préfecture, tribunaux, police). Ceux qui possèdent un pouvoir sont ceux qui ont habituellement la capacité réelle et reconnue de résoudre des conflits et de satisfaire les besoins de la communauté. L'influence qu'un habitant a sur la dynamique de la *favela* est un facteur de distinction, qu'il appartienne à une des sphères de pouvoir ou qu'il agisse comme intermédiaire entre les demandeurs et les détenteurs de pouvoir. Une personne en contact avec ces derniers possède les outils nécessaires à la résolution des problèmes quotidiens dont les rites et le langage ne sont ordinairement connus par les résidents. Le Brésil se caractérise par la tendance à traiter les institutions publiques comme l'extension des personnes, et cette manière de voir est accentuée dans les *favelas*. Ainsi, la réussite sociale repose sur les individus et non sur les institutions démocratiques et l'État de droit.

Sur le plan juridique, les distinctions ont trait au niveau d'accès aux droits fondamentaux. Celui qui connaît le droit et ses méthodes d'application devient une référence et un point d'appui pour la communauté, mais, au-delà des stratégies d'effectuation du droit, la quantité et la qualité des accès au droit sont des facteurs de distinction expliquant l'hétérogénéité des et dans les *favelas*. Les droits subjectifs, qui devraient être les mêmes pour tous les membres de la société, s'exercent différemment dans la *favela*. La possession du titre de propriété de sa maison ou d'une adresse reconnue pour démarrer une entreprise légalement, le fait d'être partie à un procès et l'accès aux services publics d'éclairage et de collecte des déchets sont perçus comme des conquêtes. La citoyenneté devient donc une question de mérite, une chasse au trésor, avec des gagnants et des perdants. Une expression très employée en portugais, *correr atrás dos meus direitos* (« courir après mes droits », en français) traduit l'éloignement de ces personnes, dont la citoyenneté est limitée et circonscrite et dont les droits ont tendance à s'évaporer, et l'urgence de leur situation.

Depuis le début, la régulation des et dans les *favelas* est exogène (et a été perçue comme telle), c'est-à-dire établie par des organismes extérieurs à l'État<sup>51</sup>. Ou bien la législation y est différente, ou bien l'application de la loi varie en fonction du territoire. Par exemple, l'usucapion (la prescription acquisitive) comporte plus de restrictions dans

---

51. Terme utilisé dans le sens d'agencement collectif ou individuel, et reconnu par les résidents de la *favela*.

les *favelas*, la désappropriation d'immeubles n'est pas prévue dans le *Code de procédure civile* (justifications, notifications, délais, possibilité de défense), ni dans le *Code civil* (indemnisation), et le port illégal d'armes est puni par la peine de mort.

La régulation des *favelas* par l'État est extérieure au système étatique, au sens où sont admises des solutions extralégales et illégales (par application de la loi), et de légalité réencadrée (par élaboration de nouvelles lois). Cette division n'est pas absolue, mais est utile pour mieux comprendre et différencier les phénomènes juridiques.

Les solutions extralégales se traduisent par des assouplissements de la réglementation, de manière à ce que celle-ci soit correctement respectée : mandats judiciaires déposés à l'association des résidents, laquelle doit les transmettre aux intimés; établissements commerciaux enregistrés en mentionnant l'adresse des voies d'accès aux *favelas*, dès lors que leur localisation réelle n'est pas formellement reconnue.

La régulation illégale, ce sont les mesures illicites adoptées par l'État pour gérer le territoire, en justifiant leur illégalité par leur caractère exceptionnel et nécessaire : destruction des maisons sans rapports techniques la justifiant; interdiction d'organiser des fêtes (*bailes funk*) ou prohibition des manifestations populaires sans autorisation des forces de l'ordre<sup>52</sup>. Ces interventions étatiques d'« illégalité licite » sont souvent justifiées par l'urgence (dangers d'effondrement, violence imminente, etc.). Le contrôle violent du territoire est assuré par l'application du droit, en l'assouplissant jusqu'à le déformer : mandats de perquisition collectifs dans les *favelas* en vertu de décisions judiciaires prises à Rio de Janeiro; transfert de compétence à la justice militaire pour les crimes commis par la police et les militaires pendant l'intervention de l'armée en 2018, ce qui a conduit à des peines plus légères ou même à l'absence de peine.

La législation réencadrée est celle qui crée de nouveaux dispositifs en fonction du territoire. Les expulsions sont le résultat de recours judiciaires en contestation de la titularité de terrains, mais peuvent aussi faire suite à un ordre de l'exécutif, fondé sur un décret municipal — qui peut être contesté devant le tribunal. La législation sur l'exercice des activités commerciales et professionnelles dans les *favelas* montre

---

52. Pendant l'occupation militaire de la Maré, d'avril 2014 à juin 2015, même des manifestations culturelles, tels des tournages de films dans les *favelas*, devaient être autorisées par l'armée, qui prenait des décisions sans fournir de justification et pour lesquelles il n'y avait pas de possibilité d'appel.



que les droits varient dans le temps, sans être intégrés pleinement au reste du système.

L'analyse de la législation municipale depuis les années 60 fait ressortir trois processus récurrents, relatifs à la réglementation des activités économiques dans les *favelas* : la régularisation (inscription) qui n'implique aucune reconnaissance; l'octroi de permis précaires; la délimitation des types d'activités et des horaires de fonctionnement.

Si un établissement commercial est situé dans une *favela*, sa régulation tend à être non seulement partielle, mais aussi paradoxale : l'État fiscalise et taxe les activités qu'il ne reconnaît pas comme régularisées. Alors que la régularisation totale dépend de la régularisation foncière, que l'État rend difficile, l'absence de régularisation est justifiée par l'appartenance à un certain territoire de la ville.

En analysant la législation sur « les positions de la Ville de Rio de Janeiro », il est clair que les décrets de différentes périodes montrent la volonté du législateur d'éviter l'extension de la légalité aux établissements situés dans les *favelas*. Dans le Décret 1668/1963, il est dit expressément que la régularisation du commerce n'est pas acceptée.

### **Décret 1668/1963, *caput*.**

La fiscalité ne s'applique pas à ces activités, car on craint de légitimer ainsi des services irrégulièrement établis.

C'est comme si elles [les activités économiques] n'existaient pas. [...] Il est certain que, sans admettre la régularité d'un tel commerce, l'État ne peut l'ignorer. Il peut et doit, au bénéfice de la population, en particulier celle qui l'utilise directement, guider, superviser et taxer les actes commerciaux qui concernent environ un tiers de la population de l'État [nos soulignés]<sup>53</sup>.

La législation plus récente n'a pas changé de direction. Si, en 2008, le Décret 29.881 ne mentionnait pas expressément que le permis est dissocié de la reconnaissance de l'entreprise ou de son immeuble, le texte modifié de 2012 (Décret 35.388), lui, renforce cette dissociation entre l'octroi du permis et la légalité de l'entreprise. La régularisation

---

53. Décret 1668/1963 : A fiscalização não se exerce sobre tais atividades, porque receia dar legitimidade a serviços irregularmente instalados. Trata-se como se não existissem. [...] E certo que, sem admitir a regularidade de tal comércio, não pode o Estado ignorá-lo. Pode e deve, em benefício da população, especialmente da que dele diretamente se serve, orientar, fiscalizar e tributar atos de comércio que se relacionam com cerca de um terço da população do Estado.

dite complète — activités et installations — est obligatoire, mais à la condition qu'elle soit sollicitée par un organe compétent.

### **Décret 29.881/2008 — Consolidation des positions de la ville de Rio de Janeiro et autres mesures**

Article 38 — Les activités économiques de petite envergure peuvent être exercées par des personnes physiques ou juridiques.

Les établissements situés dans les *favelas* sont tenus de régulariser leurs activités et leurs installations devant les organismes compétents, notamment le Secrétariat du trésor municipal, le Secrétariat municipal de l'urbanisme et le Secrétariat municipal de la santé, lorsque ceux-ci exigent, dans l'exercice de leurs fonctions, le respect de la législation applicable<sup>54</sup>.

### **Décret 35.388/2012**

Article 38 — Le permis accordé dans les zones de *favelas* n'implique pas la reconnaissance de la régularité de l'établissement quant aux règles applicables à son fonctionnement, à l'emplacement du bien ou aux conditions de l'immeuble.

Les établissements situés dans les *favelas* sont tenus d'assurer la régularisation de leurs activités et de leurs installations devant les organes compétents, en particulier le Secrétariat municipal de l'urbanisme, le Secrétariat municipal de la santé et le Secrétariat municipal ou d'État d'éducation, lorsque ceux-ci, dans l'exercice de leurs fonctions, exigent le respect de la législation applicable<sup>55</sup>.

---

54. Décret 29.881/2008: *Consolida as posturas da cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências*, art 38.

Article 38 — As atividades econômicas de pequeno porte podem ser exercidas por pessoas físicas ou jurídicas.

Os estabelecimentos situados em favelas ficam obrigados a providenciar a regularização de suas atividades e instalações perante os órgãos competentes, especialmente a Secretaria Municipal de Fazenda, a Secretaria Municipal de Urbanismo e a Secretaria Municipal de Saúde, sempre que estes, no exercício de suas atribuições, exigirem o cumprimento de requisitos previstos na legislação aplicável.

55. Décret 35.388 de 2012, art 38:

Article 38 — O alvará concedido em áreas de favela não implica o reconhecimento de regularidade do estabelecimento quanto a quaisquer normas aplicáveis ao seu funcionamento, à localização do imóvel ou às condições da edificação.

Parágrafo único. Os estabelecimentos situados em favelas ficam obrigados a providenciar a regularização de suas atividades e instalações perante os órgãos competentes, especialmente a Secretaria Municipal de Urbanismo, a Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal ou

La clause de précarisation du permis, attachée au territoire, se trouve dans le Décret 1668 de 1963, son article 1 ne la justifiant que par l'argument spatial. La précarité du permis est maintenue expressément jusqu'à la *Loi (ordinaire) 2960/1999* (art 2). Il est important de signaler que le Décret 15.214/1996 prévoyait l'annulation ou la révocation du permis par commodité ou opportunité — ce qui soustrayait l'acte à toute justification. Le Décret 35.388/2012 explicite que le type de permis — d'autorisation spéciale à titre précaire — est une conséquence de la nature elle-même précaire de l'occupation, la précarité de toutes les occupations dans les *favelas* étant sous-entendue.

### **Décret 15.214/1996 — Exercice des activités commerciales et professionnelles dans les *favelas***

Article 6 — Le permis d'autorisation spéciale sera toujours accordé sur une base précaire et pourra être révoqué ou annulé à tout moment pour des raisons de commodité et d'opportunité ou en cas de fonctionnement en désaccord avec la législation en vigueur.

### **Décret 35.388/2012**

Article 37 — L'autorisation d'exercer des activités économiques dans les zones considérées comme des *favelas* par la municipalité est accordée de manière simplifiée, conformément au point III de l'article 114 de la *Loi 691/84* et est soumise aux dispositions du présent règlement.

L'obtention d'une licence se fait par l'octroi d'une autorisation spéciale, en raison de la précarité de l'occupation<sup>56</sup>.

La législation postérieure justifie la précarité du permis spécial en fonction de la nature de l'occupation ou de l'activité, sans cibler

---

Estadual de Educação, sempre que estes, no exercício de suas atribuições, exigirem o cumprimento de requisitos previstos na legislação específica.

56. *Exercício do comércio e atividades profissionais em favelas*

Décret 15.214/1996, art 6.

Article 6 — O Alvará de Autorização Especial será concedido sempre a título precário e poderá se revogado ou cancelado a qualquer tempo por motivo de conveniência e oportunidade ou em caso de funcionamento em desconformidade com a legislação em vigor;

Décret 35.388/2012, art 37:

Article 37 — O licenciamento de atividades econômicas em áreas consideradas como favelas pelo Município será conferido de maneira simplificada, de conformidade com o inciso III do art 114 da Lei 691/84 e estará sujeito às disposições deste Regulamento.

§ 3º O licenciamento será efetivado por meio da concessão de Alvará de Autorização Especial, em decorrência da natureza precária da ocupação.

directement les *favelas*. Cette pratique entraîne l'irrégularité de la majorité des occupations, notamment du point de vue foncier, telles les constructions immobilières qui ne sont pas conformes aux normes de la ville.

### **Décret 41.827/2016<sup>57</sup> — Permis d'autorisation spéciale — en vigueur**

Article 37 — Le permis d'autorisation spéciale sera accordé chaque fois que la licence est considérée comme précaire, en raison de la nature de l'occupation ou de l'activité.

Article 38 — Les activités suivantes sont soumises à l'octroi d'une autorisation spéciale, entre autres :

I — pour les activités réalisées dans les bidonvilles, comme l'a expressément reconnu la municipalité, dans tous les cas, l'autorisation donnée à un établissement figurant sur la liste de l'annexe XI est interdite [...].

Un décret de 1976 imposait diverses restrictions aux commerces dans les *favelas*, par exemple, la fermeture à minuit :

### **Décret 641/1976**

Article 1<sup>o</sup> — L'article 3 du Règlement n<sup>o</sup> 10 sur l'exercice du commerce et des activités professionnelles dans les *favelas*, subordonné à la consolidation des positions municipales, publié dans le Décret n<sup>o</sup> 345 du 25 mars 1976, entré en vigueur avec le texte suivant :

Article 3 — Tous les commerces situés dans les bidonvilles doivent fermer leurs portes à 24 heures<sup>58</sup>.

---

57. Même rédaction que le Décret 40.709/2015, arts 32 et 33.

Décret 41.827/2016.

Article 37 — O Alvará de Autorização Especial será outorgado sempre que o licenciamento for considerado precário, em decorrência da natureza da ocupação ou da atividade.

Article 38 — Sujeitam-se à outorga de Alvará de Autorização Especial, dentre outras, as atividades:

I<sup>o</sup> — exercidas em áreas de favela, conforme reconhecimento expresso do Município, vedado em qualquer caso o licenciamento de estabelecimento que se enquadre na relação constante do Anexo XI;

58. Décret 641/1976, arts 1 et 3.

Article 1<sup>o</sup> — O art 3<sup>o</sup> do Regulamento n<sup>o</sup> 10 do exercício do comércio e atividades profissionais em favelas, subordinado à Consolidação de Posturas Municipais, baixada pelo Decreto n<sup>o</sup> 345 de 25 de março de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

Article 3 — Todas as atividades e negócios instalados em favelas deverão cerrar as portas e encerrar seu funcionamento às 24 horas.

Les types d'activités interdites dans les *favelas* varient dans le temps, mais il existe toujours un lien étroit entre ces activités et la réputation du territoire, ses pratiques sociales et les crimes censés y avoir été commis. Les prohibitions vont au-delà de la prudence requise pour éviter les activités potentiellement dangereuses pour la population (risque d'explosion, bruit excessif, déchets toxiques), s'étendant à ce qui pourrait alimenter les activités illicites.

Parmi les activités qui sont ou ont été interdites, il y a l'assistance médicale et vétérinaire avec hospitalisation (Décret 41827/2016), et la possession d'une banque de lait ou de sang (Décret 15.214/1996). Ces deux interdictions pourraient être expliquées par la déficience de la structure des *favelas* ou par la peur que les criminels blessés n'aient plus besoin de sortir des *favelas* pour se faire soigner, car, en sortant, ils sont soit tués soit emprisonnés.

Le Décret 15.214/1996 interdit le commerce lié à des actes illicites : port illégal d'armes (achat et vente d'armes et de munitions; achat et vente de fusils comme jouets); vols (achat et vente d'or, de métaux précieux et semi-précieux, de bijoux et de pierres précieuses); vols et démontages de voitures (achat et vente de ferraille; commerce de véhicules automobiles; vente de pièces et d'accessoires de véhicules); et celui normalement exploité par des trafiquants et la milice par l'entremise de l'offre de services essentiels (distribution de gaz).

Ainsi, des activités légales deviennent-elles illégales à cause du territoire. Le bingo permanent<sup>59</sup> est un autre exemple d'activité permise dans le reste de la ville, mais interdite dans les *favelas* (Décret 15.214/1996). De même, les supermarchés et établissements similaires, dont la surface est égale ou supérieure à 500 m<sup>2</sup> (Décret 41827/2016), sont interdits dans les *favelas*.

Le discours légal infraconstitutionnel révèle les arguments fallacieux sur lesquels s'appuie la régularisation de la *favela*, à savoir la circonscription des dangers et de la violence. L'État se protège contre la *favela* au moyen de dispositifs qui maintiennent la marginalisation juridique de la *favela*. Au lieu d'interdire une activité en raison de sa présence dans une *favela*, la démarche normale serait de juger si l'établissement répond ou non aux exigences légales relatives à son fonctionnement

---

59. Les bingos sont actuellement interdits, mais de 1993 à 2001, l'activité a été permise sous certaines conditions. Voir la *Loi 8.672/93* et la *Loi 9.981/2000*.

(provenance des produits, infrastructures, tentatives de contournement de la fiscalité, obstruction de l'espace public, etc.).

### **Décret 15.214/1996 — Règlement n° 10 de la Consolidation des positions municipales pour l'exercice des activités commerciales et professionnelles dans les *favelas***

Article 4 — L'exercice, dans les *favelas*, des activités énumérées dans l'annexe du présent décret n'est pas autorisé.

1. achat et vente d'armes et de munitions;
2. achat et vente de fusils comme jouets;
3. achat et vente d'or, de métaux précieux et semi-précieux, de bijoux et de pierres précieuses;
4. achat et vente de ferraille;
5. commerce de véhicules automobiles;
6. vente de pièces et d'accessoires de véhicules automobiles;
7. commerce de produits inflammables (sauf peintures et vernis) et d'explosifs;
8. commerce de gaz de pétrole liquéfié;
9. industrie classée I ou II par l'article 75 du Décret n° 322/76;
10. stockage classé I ou II par l'article 31 du Décret n° 322/76;
11. banque de lait;
12. banque de sang;
13. bingo permanent<sup>60</sup>.

---

60. Décret 15.214/1996 — Regulamento n° 10 da Consolidação das Posturas Municipais do Exercício do Comércio e Atividades Profissionais em Favelas.

Article 4— Não será permitido o licenciamento em favela das atividades relacionadas no Anexo único deste Decreto.

Anexo único

1. Compra e venda de armas e munições;
2. Compra e venda de armas de brinquedo;
3. Compra e venda de ouro, metais preciosos e semipreciosos, jóias e pedras preciosas;
4. Compra e venda de ferro velho;
5. Comércio de veículos automotores;
6. Comércio de peças e acessórios de veículos automotores;
7. Comércio de produtos inflamáveis (exceto tintas e vernizes) e explosivos;
8. Comércio de gás liquefeito de petróleo;
9. Indústria classificada como I ou II pelo art 75 do Dec n° 322/76;
10. Armazenagem classificada como I ou II pelo art 31 do Decreto n° 322/76;
11. Banco de leite;
12. Banco de sangue;
13. Bingo permanente.

**Décret 31.122/2009**

Article 40 — Toutes les activités complémentaires à l'usage résidentiel, non polluantes, qui ne causent pas d'inconfort au voisinage et n'impliquent pas la commercialisation (achat et vente) et le stockage de :

- I - ferraille;
- II - produits inflammables (sauf peintures et vernis) et explosifs;
- III - gaz de pétrole liquéfié;
- IV - armes et munitions<sup>61</sup>.

**Décret 41827/2016 — en vigueur.**

Article 38 — Les activités suivantes sont soumises à l'octroi de permis d'autorisation spéciale, entre autres :

I — pour les activités réalisées dans des bidonvilles, comme l'a expressément reconnu la municipalité, dans tous les cas, l'autorisation donnée à un établissement figurant sur la liste contenue dans l'annexe XI, est interdite.

Annexe XI — Activités interdites

1. stockage potentiellement dangereux, nocif ou encombrant;
2. assistance médicale aux patients hospitalisés;
3. assistance vétérinaire aux patients hospitalisés;
4. commerce de produits inflammables;
5. distribution de gaz;
6. industrie potentiellement dangereuse, nocive ou inconfortable;
7. station-service et revente de carburants et lubrifiants;
8. supermarchés et établissements similaires dont la surface est égale ou supérieure à 500 m<sup>262</sup>.

---

61. Décret 31.122/2009.

Article 40 — São permitidos todos os usos e atividades complementares ao uso residencial, não poluentes e que não causem incômodo à vizinhança e que não impliquem a comercialização (compra e venda) e armazenagem de:

- I. Ferro velho;
- II. Produtos inflamáveis (exceto tintas e vernizes) e explosivos;
- III. Gás liquefeito de petróleo;
- IV. Armas e munições.

62. Décret 41827/2016.

Article 38 — Sujeitam-se à outorga de Alvará de Autorização Especial, dentre outras, as atividades:

Le confinement de la violence dans certains territoires est un *mythe*. La preuve, en mars 2019, la plus grande saisie de fusils de l'histoire de Rio de Janeiro a été effectuée dans la Zone Nord de la ville, dans le quartier du *Méier*. Les 117 fusils (M-16) étaient cachés dans l'immeuble dont le propriétaire a dit que Ronnie Lessa lui avait demandé de garder les boîtes avec les armes. Ronnie, un policier réformé, accusé d'avoir tiré des coups de feu chez Marielle Franco<sup>63</sup>, a été arrêté dans un bâtiment où se trouve une copropriété du président Bolsonaro, à *Barra da Tijuca*<sup>64</sup>. Bien naïf est celui qui croit que tous les circuits du trafic de drogues et d'armes sont confinés dans les *favelas* : la criminalité passe, en effet, par les institutions publiques et l'élite du pays.

Incompatible avec le développement de ces territoires, la régulation des *favelas* par l'État tend à les asphyxier par l'instabilité juridique qu'il crée. Les trois types de régulation de l'État — les approches extralégales, l'illégalité licite ou la législation réencadrée — peuvent être fusionnées dans certains cas. Dans les *favelas*, l'interaction avec le droit étatique se manifeste soit par un détournement (extralégal) de la loi, soit par un affrontement avec celle-ci (illégalité licite), ou encore par l'inclusion des *favelas* dans la loi (législation réencadrée). Chacun à sa manière, ces modes d'interaction, joints à la politique publique des *favelas*, font voir les droits simplement comme des effets de la tolérance juridique, ce qui conduit à une captivité légale.

L'autre mode de régulation exogène des *favelas* est celui des organisations externes à l'État. Il existe différentes sources externes de régulation, habituellement très personnalisées, et leur niveau d'influence

---

I — exercidas em áreas de favela, conforme reconhecimento expresso do Município, vedado em qualquer caso o licenciamento de estabelecimento que se enquadre na relação constante do Anexo XI;

Anexo XI — Atividades proibidas em área de favela

1. Armazenagem potencialmente perigosa, nociva ou incômoda;
2. Assistência médica com internação;
3. Assistência veterinária com internação;
4. Comércio de produtos inflamáveis;
5. Distribuidora de gás;
6. Indústria potencialmente perigosa, nociva ou incômoda;
7. Posto de serviço e revenda de combustíveis e lubrificantes;
8. Supermercado e estabelecimentos congêneres com área igual ou superior; a 500 m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados).

63. Madame Franco était conseillère à la Chambre municipale de la ville de Rio de Janeiro lorsqu'elle a été assassinée par une arme à feu dans le centre de Rio de Janeiro le 14 mars 2018.

64. En ligne : <[www.lemonde.fr/international/article/2019/03/13/assassinat-de-marielle-franco-l-un-des-suspects-serait-lie-aux-milices-du-bresil\\_5435450\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2019/03/13/assassinat-de-marielle-franco-l-un-des-suspects-serait-lie-aux-milices-du-bresil_5435450_3210.html)>.



varie dans le temps : l'association des résidants, dont la puissance est très attachée à la reconnaissance de la collectivité de son président, et les règles du trafic, qui seront d'autant suivies si le chef applique couramment les punitions et si les résultats sont prévisibles. En général, la régulation établie par ces organisations garde un lien historique avec les normes traditionnelles du territoire.

Cette régulation traditionnelle, connue par la collectivité, reflète beaucoup le droit étatique, mais comporte des procédures et des sanctions différentes. Ainsi, à la suite du décès d'un résidant lors d'un accident de moto, en septembre 2017, la *favela Cidade de Deus* a affiché un règlement : « Il est interdit de conduire une moto à grande vitesse dans la collectivité. Si tu écrases, tu seras écrasé. Peu importe qui tu es. Signé : Amis Barre Lourde »<sup>65</sup>.



L'interdiction est écrite sur un panneau à l'entrée de la *favela* (publicité) et précise le lieu où elle s'applique (collectivité), les sujets touchés (tous), la sanction (être écrasé) et l'autorité qui l'établit (Amis Barre Lourde). Il y a, par ailleurs, le *Code de la route* (CTB) brésilien qui prévoit une amende, avec suspension du permis de conduire, dans les cas les plus graves (art 218 CTB) d'excès de vitesse. Du point de vue normatif, le panneau sert à expliciter le changement de la règle par rapport à celle du CTB et identifie le groupe réclamant la compétence pour juger ce type d'incidents.

65. « Proibido andar de moto em alta velocidade na comunidade, se atropelar, vai ser atropelado. Não importa quem for. Assinado: Amigos Barra Pesada », Panneau à la *favela Cidade de Deus*, septembre 2017.

Cette normativité traditionnelle du territoire repose sur des principes qui garantissent, d'une manière différente de la loi, les droits juridiques de la population ou des groupes au pouvoir. En général, les organisations civiles, telles les associations de résidants, sont gestionnaires des droits et créent des procédures pour organiser les pratiques collectives. Même les groupes criminels, lorsqu'ils légifèrent, essaient de conserver et d'appliquer l'ensemble des règles communes à leur faction<sup>66</sup>.

Il peut donc y avoir fusion du rôle de législateur et de celui de l'autorité traditionnelle — en plus des groupes criminels. C'est surtout le bouche-à-oreille qui publicise les normes; l'information concernant la modification des règles circule oralement selon la formule suivante: « Untel a fait savoir que maintenant [nouvelle règle] », untel renvoyant à une personne qui a été directement concernée. Ainsi, l'efficacité et l'efficience de la règle sont les critères de sa validité.

Normalement, les instances ultimes d'appel sont en dehors des *favelas*. Dans le cas des factions, une hiérarchie permet la réanalyse du cas et la réforme de la décision; quant à elles, les associations de résidants ou fédérations peuvent influencer le juge sans pour autant faire changer la décision, car il s'agit de chefs de file et non d'une hiérarchie institutionnelle. La recevabilité de la demande d'appel est déterminée par deux facteurs principaux: a) le conflit du jugement avec la norme ou son application, b) l'importance du sujet. La demande d'appel est une option risquée parce que les critères d'admissibilité ne sont pas forcément clairs et que la requête peut entraîner des représailles sur le plan local.

La prévisibilité est un élément clé expliquant l'adhésion des résidants des *favelas* à la régulation externe de l'État ou leur conformité avec celle-ci<sup>67</sup>. Les jugements concernant des cas difficiles ou le changement de règles collectives traditionnelles sont exceptionnels, ce qui rassure la population et répond à ses attentes. En revanche, le droit étatique est précaire, de telle sorte que les résidants ont plus de difficulté à le comprendre et à lui résister.

---

66. Il faut remarquer que les valeurs qui émanent de ces normes ne sont pas nécessairement celles de la majorité de la collectivité, mais sont imposées par la force ou la culture juridique du lieu.

67. Les causes d'adhésion ne sont pas facilement déterminables et comportent beaucoup de contradictions. Ainsi, c'est plus qu'une argumentation irrévocable, il s'agit d'un effort de compréhension pour esquisser quelques éléments qui influencent les choix d'ordre normatif, plus risqués ou violents que le droit étatique.

Le fait que l'on qualifie le droit de l'État comme inconnu et oppressant résulte de la transmission, de génération en génération, des expériences négatives qu'elles ont vécues. Cette peur collective de la suspension toujours imminente des droits a façonné les relations des individus avec le système normatif de l'État. Celui-ci est discrédité et on ne fait appel à lui qu'en cas d'urgence. Ce climat juridique est le fruit de politiques publiques discontinues, éradiquant les droits à chaque fin de mandat. L'interaction de cette population avec des spectres juridiques s'est montrée pénible et frustrante.

En fait, même si le droit substantiel est connu, le *modus operandi* est nébuleux et son exigibilité reste entravée. Les agences de contrôle étatique du territoire fournissent des réponses contradictoires aux demandes juridiques de la *favela*. Par exemple, plusieurs moyens existent pour obtenir un titre de propriété dans une *favela*, lesquels sont bien différents des procédures utilisées dans le reste de la ville. Quelques habitants le font au moyen d'un recours judiciaire, d'autres par un partenariat entre une organisation non gouvernementale (ONG) et un organisme public. Des réglementations sont également établies en passant par l'association des résidants ou encore par des marathons de régularisation dans le cadre d'un programme étatique d'urbanisation. Comme la régularisation foncière est différente selon l'origine du terrain (propriété privée, de l'État, de la municipalité ou de l'Union)<sup>68</sup>, cela complexifie l'identification de l'autorité compétente (les tribunaux d'État ou fédéraux?) et le type de procédures appropriées (judiciaires ou administratives?). Le système cadastral public des terres étant désuet<sup>69</sup>, connaître le propriétaire et la classification du terrain devient une véritable épopée.

---

68. L'Union est une personne juridique de droit public interne, indépendante des États membres, des municipalités et du district fédéral, dotée de pouvoirs administratifs et législatifs définis par la Constitution. Les biens de l'Union sont répertoriés à l'article 20 de la Constitution fédérale brésilienne de 1988.

69. Gerd Sparovek et al, « Who Owns Brazilian Lands? » (2019) 87: 104062 Land Use Policy 1. D'après l'étude publiée en 2019, l'État brésilien ne dispose pas de renseignements précis sur l'utilisation d'un sixième de l'ensemble du territoire, ce qui équivaut à une superficie de 141 millions d'hectares :

Sur le total (8,5 millions de km<sup>2</sup>), 36,1 % de toutes les terres sont publiques (dont 6,4 % officiellement non désignées), 44,2 % sont privées, et 16,6 % ne sont pas enregistrées ou sont assujetties à un régime foncier inconnu. Il est frappant de constater que 50 % du territoire enregistré du Brésil l'est par des chevauchements entre les catégories de régimes fonciers [note traduction].

*Of the total (8.5 million km<sup>2</sup>) 36.1% of all lands are public (with 6.4% officially undesignated), 44.2% are private, and 16.6% are unregistered or with unknown tenure. Strikingly, overlaps among land tenure categories sum to 50% of the registered territory of Brazil.*

Boaventura de Sousa Santos affirme que la décentralisation de l'État entraîne une hétérogénéité des actions étatiques, accompagnée de désarticulations et d'incohérences<sup>70</sup>. L'État se trouve ainsi transformé en un ensemble de micro-États. L'auteur soutient que la présence de différents modes étatiques de régulation participe du pluralisme juridique interne, lequel « exige la coexistence de différentes logiques de régulation mises en œuvre par différentes organisations étatiques, dont l'intercommunication est très faible »<sup>71</sup>.

Le pluralisme juridique interne et la diversification de l'action publique qu'il engendre s'expliquent par la décentralisation de l'État. Cependant, les critères de sélection de la loi applicable passent préalablement par les filtres d'exclusion, c'est-à-dire par la catégorisation des sujets (race, classe, genre) et des territoires. La régulation étatique des *favelas* montre que l'hétérogénéité des actions étatiques et la coexistence de micro-États sont au service d'une logique d'oppression et de ségrégation. La faible intercommunication devient alors une stratégie de dénégation des droits par l'État.

La question de la prévisibilité des règles et des décisions est essentielle à la structuration d'un système de résolution des conflits. Dans les *favelas*, le droit étatique ne parvient pas à faire naître la confiance nécessaire au sein de la population. La relation avec les systèmes normatifs en est une de proximité, guidée par les pratiques et à l'abri des prévisions abstraites de la loi. Dans les *favelas*, on voit clairement la manière dont la régulation sociale et la régulation juridique sont imbriquées l'une dans l'autre et interagissent entre elles, sans respecter les limites artificielles préétablies.

Reconnaître l'interaction du droit et de la société, laquelle subsiste dans la normativité étatique, est un premier pas dans la compréhension de la porosité du système. La régulation sociale est :

[L]e mouvement même qui anime nos sociétés, dans la mesure où le lien social se manifeste par des régularités, par la constitution de règles et leur constant ajustement, et où ces processus reposent sur les interactions plus que sur les actes unilatéraux

---

70. Boaventura de Sousa Santos, *Vers un nouveau sens commun juridique: droit, science et politique dans la transition paradigmatique*, Paris, LGDJ, 2004 à la p 152: « Autant qu'à une décentralisation de l'action étatique, nous assistons à l'éclatement de l'unité de l'action étatique et de son droit, et à l'émergence consécutive de différents modes de juridiction, chacun d'entre eux étant politiquement ancré dans un micro-État ».

71. *Ibid* à la p 152.

d'édiction. Ainsi, pourrait-on aborder les règles juridiques, à la fois, comme objets ou manifestations et comme des instruments ou facteurs de ces processus<sup>72</sup>.

Néanmoins, la régulation dépasse le champ du droit et s'étend aux différents champs de normativité.

#### IV. LE SYSTÈME INTERSTITIEL DE DROITS

Le droit de l'État est un des modèles normatifs disponibles pour la régulation de la vie en société, mais il n'est pas le seul, et très souvent, il n'est pas prépondérant. Les différents modes de réglementation sont des solutions compartimentées, des chemins distincts, mais hiérarchisés — le droit ayant la primauté. Pourtant, ces systèmes normatifs (légal, coutumier, de groupes criminels) sont imbriqués dans une dynamique qui oscille et se métamorphose.

L'environnement juridique est pluriel. La régulation sociale est complexe, référant à une hiérarchie fluctuante entre le droit étatique et les normes émanant d'autres organisations. L'individu vit entre plusieurs systèmes juridiques qui ont des limites et il cherche une base pour asseoir son identité<sup>73</sup>.

Le cas des *favelas* à Rio de Janeiro illustre que ce mélange normatif a un caractère situationnel et spatial. Le territoire est un facteur déterminant dans la performance de ces systèmes normatifs parce qu'il modifie l'applicabilité de chacun de ces régimes — il existe différents mélanges normatifs dans la ville, lesquels sont le résultat des enjeux des pouvoirs local et global.

Même un fait qualifié de juridique subit l'influence de diverses forces de régulation — la loi, les recommandations morales, les pratiques religieuses —, le verdict étant le résultat de cet amalgame normatif. Dans les démocraties fragiles, comme au Brésil, les forces de régulation illicites sont habituellement un élément constitutif du résultat.

L'administration de la justice est fréquemment l'objet d'une rivalité entre les systèmes normatifs illicites, dont le plus connu est la « loi du

---

72. Antoine Jeammaud, « Normes juridiques et action : rôle du droit dans la régulation sociale » dans Michel Miaille, *La régulation entre le droit et le politique*, Paris, L'Harmattan, 1992, 95 à la p 97.

73. Ana Lucia Lyra Tavares, « La régulation comme instrument d'analyse des formes de résolutions de conflits » dans Miaille, *ibid*, 213 à la p 239.

trafic»<sup>74</sup>, et l'État. Dans les régions où les forces de régulation illicites ont une puissance équivalente à celle de l'État ou plus grande que celle-ci, la superposition ou le chevauchement de normes n'annule pas toujours l'application de la règle plus faible, mais la redimensionne. Cette fusion des couches normatives changera en fonction du temps, du lieu et des instances décisionnelles concernées.

Au contraire des autres quartiers de la ville, les *favelas* à Rio de Janeiro constituent une sorte de circonscription judiciaire relative : il s'agit d'une juridiction que l'État délègue, directement ou indirectement, à des agents privés. La circonscription judiciaire elle-même est une « délimitation territoriale où un juge/organisme public exerce sa juridiction », considérée comme « un domaine territorial relevant de la compétence de la police judiciaire ». Cependant, dans les *favelas* à Rio de Janeiro, autant l'exercice du pouvoir que la force policière sont fortement assujettis aux systèmes normatifs illicites du trafic et de la milice.

La relation entre le territoire et le pouvoir juridictionnel présent dans la circonscription judiciaire est quotidiennement mitigée dans ces zones : la police ainsi que les huissiers de justice ont un accès restreint à ces espaces. On peut s'attendre à ce qu'un individu qui demande une intervention policière dans la *favela* reçoive une réponse négative. Les *favelas* sont d'abord considérées comme des territoires instables. Aussi l'intervention est-elle toujours dictée par le risque plutôt que par les bénéfices que la population pourrait en retirer. Si l'on s'en tient au calcul du risque, une simple dispute entre voisins exigera la présence de la police et une enquête sur place, exposant les policiers à un danger excessif. La notion de circonscription judiciaire relative explique pourquoi les habitants emmènent les défunts jusqu'aux voies d'accès de la *favela* et la raison pour laquelle on utilise l'expression « la police a envahi la *favela* » pour décrire les opérations policières.

Il est inexact d'affirmer que le droit n'entre pas dans les *favelas*; le droit est là, mais il est sélectif et sélectionné : sélectif, parce qu'il ne sera pas appliqué également à tous les individus, et sélectionné, parce qu'il ne s'appliquera pas à tous les faits considérés comme juridiques. Le droit devient occasionnel, laissant un espace à d'autres systèmes normatifs qui sont considérés, dans les *favelas*, comme plus légitimes et efficaces. Le droit, dans ces systèmes normatifs, s'approprie les règles en les adaptant à la réalité sociale, établissant ainsi une légalité-miroir.

---

74. Les normes imposées dans la dynamique du trafic de drogues.

C'est le cas, par exemple, des contrats de vente de maisons dans les *favelas*, qui sont conclus en l'absence de titre de propriété: le contrat contient les clauses légales classiques et est signé devant un notaire; une copie du contrat est ensuite déposée à l'association des résidants, accompagnée parfois du paiement des taxes. Dans la *favela Santa Marta*<sup>75</sup>, postérieurement à ce dépôt, la préfecture a octroyé les titres de propriété, régularisant ainsi les ventes de maisons. Ce processus de régularisation a priorité sur celui mis en place par l'association de résidants. Selon le président d'une telle association, qui affirme occuper cette fonction depuis 25 ans, déposer le contrat d'achat assure la validité de la transaction et sa permanence, en cas de revendications de propriété. L'analyse de l'association va de la détermination de la validité du contrat jusqu'aux renégociations postérieures à la signature de celui-ci, assurant ainsi ce que l'on appelle une sécurité juridique.

Le changement de la faction ou du chef du trafic dans une *favela* peut entraîner l'expulsion du territoire des parents et alliés de l'ancien groupe ou de l'ancien chef, ou leur déménagement, en raison du danger qu'ils courent. Les maisons que quittent ces personnes seront occupées et parfois même vendues pendant leur absence, sans possibilité de revendication<sup>76</sup> de la part des anciens propriétaires<sup>77</sup>. Néanmoins, si le groupe au pouvoir change de nouveau, les familles peuvent revenir en exigeant la réintégration dans leurs maisons. C'est à ce moment que le conflit éclate.

Utiliser la procédure de l'association des résidants évite d'acheter une maison au titre douteux, parce que le président connaît l'origine du bien ou se renseigne sur celui-ci, à l'instar des notaires qui recherchent les certificats de *nada consta*<sup>78</sup>. La légalité-miroir a pour effet de faire sortir les ventes non reconnues par l'association de son domaine de protection et de sa logique légale. Le cas échéant, d'autres

---

75. Zone Sud de Rio de Janeiro.

76. En fait, la revendication de la propriété dépendra du réseau communautaire qu'ont ces habitants et du prestige qu'ils gardent, indépendamment du changement de pouvoir du groupe criminel, mais, normalement, le bannissement est accompagné de la perte de propriété.

77. Le mot propriétaires, ici, est compris de manière générale, comme étant ceux qui ont acheté ou construit la maison, même sans avoir un titre de propriété légal.

78. Les certificats négatifs (*nada consta*) attestent l'absence de démarches judiciaires ou de dettes sur un immeuble. Il s'agit d'une procédure commune au Brésil pour éviter l'achat d'un bien contesté ou avec charges, une fois que le *Code civil brésilien* (CC) les incombe à l'acheteur (art 1.345, CC 2002). Pourtant, dans les cas d'éviction et de dettes, le vendeur peut être tenu responsable et poursuivi (art 447, CC 2002, arts 125–129, *Code de procédure civile* 2015).

instances prendront le relais, tels les chefs des factions, ou encore les parties s'autoréguleront.

La culture juridique des *favelas* est un héritage de la délégation de pouvoir. Le pouvoir décisionnel, dans les *favelas*, a toujours été l'apanage des chefs populaires ou des groupes criminels — avec des périodes d'alternance. L'État, qui ne reconnaissait pas les *favelas*, repousse les demandes individuelles et collectives de leurs habitants, déniait la valeur juridique de leurs prétentions.

Selon le Tribunal suprême fédéral (STF), le concept de juridiction peut être compris comme :

- 1) le pouvoir du titulaire de la souveraineté d'énoncer le droit;
- 2) l'application, par l'État, des normes juridiques à des cas précis;
- 3) l'administration de la justice, exercée par le pouvoir judiciaire;
- 4) le pouvoir-devoir des magistrats d'appliquer le droit;
- 5) le domaine territorial dans lequel l'autorité judiciaire peut exercer son activité juridictionnelle.

La délégation de pouvoir, due à l'inaction de l'État, consiste à énoncer les droits et à appliquer des normes (légales ou locales), en administrant la justice dans un territoire que l'État ne reconnaît pas comme faisant partie de sa juridiction totale. Ce pouvoir peut être exercé par divers groupes ou personnes dont la légitimité est reconnue par la collectivité : les habitants qui y sont depuis longtemps; ceux qui appartiennent à l'association des résidants; les criminels actifs, etc. La légitimité des agents décisionnels peut être acquise par conviction ou par force, et leur puissance est proportionnelle au degré d'acceptation des sentences et à l'absence de contestation.

Boaventura de Sousa Santos élabore un système de pluralisme juridique, conçu surtout d'après son expérience dans une *favela* à Rio de Janeiro dans les années 70. L'auteur conçoit le droit :

comme un corps de procédures régularisées et de standards normatifs qu'un groupe social donné considère justiciables, corps qui contribue à la création et à la prévention de conflits, ainsi qu'à leur règlement au moyen d'un discours argumentatif auquel s'ajoute la menace de la force<sup>79</sup>.

---

79. de Sousa Santos, *supra* note 70 à la p 144.



On peut critiquer cette théorie, d'une part, en raison de la séparation qu'elle établit entre les instances légales de pouvoir et les instances illégales, et d'autre part, parce qu'elle nie le fait que les autorités se servent de différents systèmes normatifs pour élaborer leurs décisions. Même dans les champs étatiques du droit, il n'est pas rare que la loi et sa pratique aient des vices de forme ou des contenus qui, s'ils étaient soumis à des contrôles, les rendraient illégaux.

La culture juridique des *favelas* n'est ni unifiée ni intemporelle, et ne correspond pas à l'émergence d'un système normatif hors du droit étatique. Il s'agit d'un système interstitiel dans lequel les différentes couches normatives se touchent et se superposent en fonction du domaine du droit et de celui des autorités. L'illégalité et l'informalité qui en découle sont au centre de ce système de régulation en lien avec ces différents vecteurs. Dans une même *favela*, un conflit peut être résolu par une combinaison de normes, après plusieurs étapes : sentence judiciaire et exécution de celle-ci par un vendeur de drogues, dans un cas de défaut de paiement d'une pension alimentaire, par exemple. La résolution du conflit entre les normes résulte de l'intuition et de l'expérience des habitants et de l'État. Analyser la manière dont cela se fait pourrait être l'objet d'un autre article. C'est une tâche assez difficile, mais, comme l'a dit Toma Jobim : « Le Brésil n'est pas pour les débutants ».