

## ***L'urbanisme au Liban, réalités et besoins, outils et réformes***

**30-06-00**

### **Atelier D:**

Efficacité et limites de l'urbanisme réglementaire

### **Groupe de travail 5:**

Les règlements face aux pressions, infractions, dérogations et régularisation:  
une procédure: *l'étude d'impact.*

### **Présentateur:**

*Ziad Akl, architecte*

*CES d'urbaniste de l'Ecole Nationale des pont et chaussées*

*Doyen de l'Institut d'Urbanisme de L'ALBA-Balamand*

*Membre du Conseil Supérieur de l'Urbanisme*

### **Rapporteur:**

*Mohammad Fawaz*

*Ingénieur de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées*

*Ancien Directeur général de l'Urbanisme*

### **Problématique:**

Pressions, infractions, dérogations et régularisation: Ce processus inéluctable et efficace de destruction et d'érosion de l'environnement libanais s'est ancré dans nos habitudes.

Dans chaque acte de construire, le citoyen libanais a foi dans l'infraction et dans l'obtention consécutive d'un surplus d'exploitation, comptant pour cela sur une parfaite compréhension (*complicité* ?) future de l'Etat et confiant, malgré des crises passagères de mise en ordre, dans la permanence de ce comportement officiel.

Deux catégories de réactions sont générées par ce processus:

La première catégorie rappelle que des lois existent, qu'elles sont très complètes, mais qu'elles ne sont pas respectées; le remède, dans ce cas de figure consiste naturellement à faire appliquer la loi.

La seconde catégorie targe que quand une Loi n'est pas respectée, et que son détournement devient un acte généralisé et national, c'est qu'il y a un problème quelque part, et qu'il est trop facile d'éluder la question en traitant les Libanais de bandits notoires.

La fréquence du non respect d'une Loi peut révéler avant tout une inadéquation de cette Loi aux réalités et au fonctionnement d'un pays et la masse des demandes de dérogations et de régularisations témoigne à mon avis des faits suivants:

- Une incapacité de l'Etat de démolir les ouvrages illégaux.

- Une incapacité de l'Etat de lancer une politique équilibrée de logement (offre/demande)
- Considérer que les régularisations rapportent des rentrées confortables à l'Etat.

Pourquoi y a-t-il tellement d'infractions et de demandes de dérogations aux lois de la construction au Liban ?

Il faudra, en vue d'avoir une idée plus claire de leur existence évidemment les cerner sur un triple plan:

- quantitatif
- typologique
- géographique (localisations)

Dans l'attente d'une telle analyse, et pour remédier à cet état des choses, explorons les voies qui méritent d'être suivies :

1. Une réglementation très stricte peut-elle couvrir tous les cas de figure ?
2. L'approche contextuelle (analyse des milieux foncier, économique, urbain, naturel, sociologique, environnemental) est-elle une base objective de travail pour le concepteur ?
3. En l'absence de valeurs ou de normes d'aménagement de territoire, la connaissance du contexte peut-elle constituer des critères de jugement objectifs pour l'administration ?
4. Cette approche est-elle extensible aux questions de patrimoine et aux problèmes qui y sont rattachés (parkings, rénovations, transformations,...) ?

Une réglementation très stricte et exhaustive est très difficile à concevoir, et encore plus difficile à appliquer.

La raison est très simple: pour asseoir une Loi et lui assurer une solvabilité, il faut que cette loi soit fondée sur des valeurs, des références, des normes, reconnues à l'unanimité, et adéquates aux différentes échelles et contextes du pays.

Cette situation est très loin d'exister, et elle n'a presque jamais existé, sinon dans l'esprit de certaines personnes idéalistes et dogmatiques.

Une approche contextuelle peut être mise en oeuvre dans l'intervalle de temps qui nous sépare du moment où, unanimes, le Libanais pourront avoir et faire respecter des Lois qui respectent leur pays.

Cette approche peut s'intégrer dans une démarche administrative sous la forme d'une étude d'impact.

J'ai essayé de mettre cette étude d'impact en forme de texte et de petit cahier des charges s'adressant aux concepteurs.

Le but est de responsabiliser les concepteurs et de les amener à travailler avec l'administration sans un esprit de complémentarité et de respect des intérêts privés à l'intérieur toutefois d'un cadre sacré et rassurant: l'intérêt national.

### **Intervention: l'étude d'impact**

Z.AKL\CSU\GE\27-07-97/REV 16-04-99/ REV 30-06-00

- Introduction et constat
- Les orientations possibles
- Le contenu de l'étude d'impact
- Les 4 phases administratives

#### **Introduction:**

Les projets qui sont présentés à la DGU et qui désirent profiter de la Loi sur les G.E. se heurtent à beaucoup de difficultés lors de leur évaluation par le CSU. Il en est de même pour tous les projets dont l'envergure a un impact sur l'environnement bâti ou naturel, ainsi que l'environnement socio-économique.

#### **Constat** :

Pour cerner ces difficultés et proposer des amendements à la procédure en vigueur, il faut établir un constat:

Ce constat repose sur plusieurs faits:

- les projets demandeurs ne sont pas toujours traités par leurs concepteurs comme des G.E.; ils ressemblent souvent à une juxtaposition de petits projets.
- le support parcellaire n'est pas toujours adéquat ou favorable aux G.E. ou aux projets d'aménagement, aussi bien au niveau de sa superficie (selon la zone)

que de sa morphologie.

- Les membres du CSU ne disposent pas de solides critères sur lesquels s'appuyer pour l'évaluation de ces projets qui ont une dimension multiple: économique, fonctionnelle, sociale, et environnementale, et, partant, un impact sur ces différents environnements concernés.

Sur le plan de l'esthétique urbaine et du vocabulaire architectural de ces projets, le jugement des membres du CSU est souvent subjectif; il ne tient pas compte des différents contextes dans lesquels s'insèrent ces projets, car ces contextes, méconnus, n'inspirent pas de critères bien définis.

**Les orientations possibles:**

Pour cela, il faut agir dans la perspective d'améliorer la procédure permettant aussi bien aux demandeurs de projets de G.E. ou de projets d'envergure, qu'à la DGU de mener à fin ces projets dans des conditions objectives, positives, et surtout encourageantes pour l'investisseur dans un contexte économique dans lequel l'entente public-privé serait bénéfique.

L'action peut s'articuler autour de deux orientations possibles:

**Une réglementation très stricte:**

La première orientation consisterait à mettre en place une réglementation extrêmement sévère, détaillée et stricte.

Dans ce cas de figure, l'évaluation de ces projets serait plus méthodique et donc plus aisée. Elle risque cependant de se retrouver en complète contradiction avec l'esprit même de cette loi et de ces projets, dont le caractère est exceptionnel et dérogatoire. De plus, les paysages, les contextes, et les réalités urbaines sont très variés au Liban, et une réglementation susceptible de couvrir l'ensemble des cas est impossible à mettre en place.

**L'étude d'impact: Objectivité et**

La seconde orientation consisterait à aller dans le sens de la permissivité, de l'ouverture, et de l'esprit de négociation avec l'Administration.

Elle se base sur l'imposition d'une **étude d'impact** à

Exigence

réaliser par le demandeur.

Cette étude devra porter sur les différents milieux qui constituent le contexte global du projet. Il s'agira donc d'analyser des milieux suivants: naturel, urbain, économique, social, environnemental.

Cette étude d'impact mettra donc en place des critères objectifs établis par le demandeur et sous son entière responsabilité.

Cette étude responsabiliserait d'une part le demandeur et d'autre part renforcerait le rôle du CSU dans son argumentation lors de l'évaluation des projets présentés.

La permissivité consisterait ici à libérer le demandeur des termes de la loi sur le bâtiment (hormis le coefficient total d'exploitation).

En contrepartie, les membres du CSU peuvent être très exigeant dans leur jugement, étant fort des éléments de l'étude d'impact et des critères qui en sont.

Le contenu de l'étude d'impact:

Concrètement, le scénario de la deuxième orientation serait le suivant:

• **Présentation d'une étude d'impact sur la région support du projet. Cette étude d'impact doit analyser les aspects suivants:**

1. l'aspect **foncier** et **parcellaire**: taille, morphologie, topographie, orientations, points de vue privilégiés, zones de prix.

2. l'aspect **économique**: fonctionnement de l'agglomération environnante; programmes et équipements dominants existants ou projetés.

3. l'aspect **urbain et naturel**: analyse de l'environnement bâti et naturel.

4. l'aspect **fonctionnel**: analyse et bilan des infrastructures (VRD) existantes ou projetées, en terme de suffisance ou de saturation.

5. l'aspect **sociologique**: l'insertion du projet dans son environnement social: rupture ou harmonie.

6. L'aspect **environmental**: ensoleillement, ventilation, traitement des eaux usées, étude des nuisances sonores, olfactive,...

• **Présentation du projet en terme de:**

7. programme de construction sur les plans quantitatif et qualitatif.

8. profil socio-économique des usagers.

9. étude de faisabilité du projet en fonction de (2).

10. programmation dans le temps des travaux et moyens en oeuvre.

- **Présentation d'esquisses conceptuelles exprimant le projet; Ces esquisses étant impérativement en totale cohérence avec les éléments de l'étude d'impact.**

⇒ Suite à cela, la DGU se réserve le droit d'imposer des **servitudes particulières** complémentaires au projet, en fonction de l'étude d'impact et de l'APS. Ces servitudes peuvent, selon les cas, porter sur différents éléments: implantation, enveloppes, matériaux, formes urbaines, reculs, hauteurs, végétation, phasage des travaux, circulation, etc,...

**Les 4**  
**phases**  
**adiminis-**  
**tratives**

- 1.- Etude d'impact
- 2.- Définition des contraintes et des dérogations à donner
- 3.- APS [avant-projet sommaire] conceptuel: conformité avec les éléments de (1)
- 4.- APD [avant-projet définitif] et Permis de construire du CSU

**Atelier 1:** urbanisme réglementaire

**Groupe de travail no 5:** dérogations et régularisations; une procédure: l'étude d'impact

**Animateur du groupe de travail:**

**Rapporteur:**

**Problématique:**

Le non respect d'une loi peut révéler l' inadéquation de cette loi aux réalités et au fonctionnement d'un pays; la masse des demandes de dérogations et de régularisations témoigne donc des faits suivants:

1/ incapacité de l'Etat de démolir les ouvrages illégaux.

2/ incapacité de l'Etat de lancer une politique efficace de logement

4/ considérer que les régularisations rapportent des rentrées confortables à l'Etat.

**Intervention:**

- Introduction et constat
- LES ORIENTATIONS POSSIBLES
- LE CONTENU DE L'ÉTUDE D'IMPACT
- Les 4 phases administratives

**Thèmes à aborder (30 minutes par thème):**

**1.- Analyse et bilan des régularisations:**

- Pourquoi y a t il tellement d'infractions aux lois de la construction au Liban
- Tentative de les cerner sur un plan quantitatif
- Tentative de les cerner sur un plan typologique
- Tentative de les cerner en fonction de leurs localisations

**2.- Analyse et bilan des dérogations :**

- Pourquoi y a-t- il tellement de demandes de dérogations ?
- Tentative de les cerner sur un plan quantitatif ?
- Tentative de les cerner sur un plan typologique ?
- Tentative de les cerner en fonction de leurs localisations ?

**3.- L'étude d'impact, une mesure pour prévenir et guérir ?**

- Une réglementation très stricte peut elle couvrir tous les cas de figure ?
- L'approche contextuelle ( analyse des milieux foncier, économique, urbain, naturel, sociologique, environnemental) est-elle une base objective de travail pour le concepteur ?
- La connaissance du contexte et de ses composantes sont-ils des critères de jugement objectifs pour l'administration ?
- Cette approche est-elle extensible aux questions de patrimoine et aux problèmes qui y sont rattachés? (parkings, rénovations, transformations,...)

**4.- Conclusions et recommandations**

:

:

(... )

... :

( )

-  
-  
-  
-