

**Direction Générale de l'Urbanisme**  
En collaboration avec l'Ordre des Ingénieurs  
et l'appui de la Mission Culturelle Française et de l'Ambassade d'Italie

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

Colloque des 29 et 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2000

Atelier E

### **RATIONALITE ET JUSTICE DE L'URBANISME OPERATIONNEL**

Intervention de

**Fouad Awada**

Docteur en Urbanisme ENPC  
Architecte

Directeur Général Adjoint de l'IAURIF  
(Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France)

## **Délimitation du champ de l'urbanisme opérationnel**

Avant d'aborder les questions de rationalité et de justice de l'urbanisme opérationnel, il est important de délimiter le champ dont nous parlons lorsque nous utilisons cette expression d'urbanisme opérationnel.

Il est d'usage d'évoquer deux volets de l'urbanisme : urbanisme réglementaire d'une part, et urbanisme opérationnel de l'autre, pour indiquer que cette seconde forme recouvre une transformation directe de l'espace et la construction d'ouvrages ou de bâtiments.

Encore faut-il distinguer, dans l'acte d'aménagement et de construction, ce qui relève d'opérations de construction isolées de ce qui relève de l'urbanisme opérationnel à proprement parler.

Je vous propose de préciser que, sous le vocable d'urbanisme opérationnel, on entend des interventions d'aménagement et de construction portant sur des périmètres significatifs, qu'il s'agisse de parties organiques de la ville existante ou de quartiers nouveaux à créer.

Ceci vise très clairement les opérations conduites sous les régimes suivants prévus dans la législation libanaise :

- les lotissements privés (articles 27 à 35 de la loi 69/83)
- les lotissements publics (loi 70/83)
- les « grands ensembles » (article 16 de la loi 148/83)
- les opérations publiques d'aménagement en régie directe (article 18 de la loi 69/83)
- les sociétés foncières (article 21 de la loi 69/83)
- les sociétés foncières dans les zones endommagées (loi 117/91)
- les établissements publics (article 22 de la loi 69/83)

Cette définition appelle quelques observations préliminaires :

Première observation : la prise en compte des lotissements comme relevant de l'urbanisme opérationnel n'est pas fortuite. C'est même une question essentielle. On verra que ces opérations sont parmi celles qui soulèvent le plus de problèmes.

Seconde observation : vous remarquerez que l'urbanisme opérationnel peut être invariablement conduit par le secteur public ou le secteur privé. La tendance, même dans des pays à forte tradition étatique comme la France, est à une part de plus en plus grande du secteur privé dans ces opérations, mais toujours dans le cadre d'une association du secteur public ou au moins une contractualisation stricte avec lui.

Dernière observation préliminaire : le rapport entre opération d'urbanisme et intérêt général. Certaines opérations ont parmi leurs objectifs un ou plusieurs objectifs d'intérêt général qui justifient jusqu'à l'expropriation. Mais même lorsqu'il n'y a pas expropriation, comme dans le cas des grands ensembles, des opérations sur remblai ou des lotissements, l'opération met en jeu l'intérêt général dans la mesure où, par sa dimension même, elle a un impact certain sur la vie des villes et des villages alentours, sur l'environnement, et sur les finances publiques. Bref, les opérations d'urbanisme forment un univers où les pouvoirs publics sont appelés à intervenir forte, même lorsque les opérations ne sont pas publiques et même lorsqu'elles n'impliquent pas le recours aux expropriations.

## Les parties en jeu

Seconde clarification nécessaire, celle qui porte sur les différentes parties impliquées dans une opération d'urbanisme. Cette clarification est nécessaire non seulement pour que nous puissions utiliser le même vocabulaire dans nos débats et avancer dans la voie de la « rationalisation », mais aussi pour que nous puissions identifier les intérêts en jeu, ce qui est essentiel dans la recherche d'une meilleure « justice » dans l'urbanisme opérationnel.

Il y a d'abord tous ceux qui participent directement à la réalisation de l'opération d'urbanisme :

- Le premier acteur est l'**Aménageur**, c'est à dire celui qui va monter l'opération en prévoyant un programme, un schéma d'aménagement, un phasage des travaux et un équilibre financier annuel et à terme, et qui va acquérir le foncier, le lotir, réaliser les infrastructures, puis revendre les terrains ainsi équipés à celui qui va les construire.
- Le second acteur est le **Promoteur**. L'horizon temporel de son activité est plus court, de l'ordre de 2 ans. Le promoteur acquiert un ou plusieurs terrains viabilisés dans le périmètre de l'opération et les construit. Il vend des surfaces construites à l'utilisateur final.
- Le troisième acteur, et il s'agit plutôt d'une catégorie d'acteurs, ce sont tous les **techniciens et hommes de l'art** qui vont apporter des prestations techniques dans le cadre de l'opération. Ce sont l'urbaniste, l'architecte, le banquier, l'entrepreneur, etc. Sachant que l'architecte assume une responsabilité particulière au stade de la construction puisqu'il certifie la conformité des ouvrages exécutés au permis de construire, cette certification constituant une condition préalable à « l'autorisation d'occupation », laquelle conditionne les abonnements aux services publics (eau, téléphone, électricité) et la division d'un immeuble en copropriété (article 7 de la loi 148/83).

Ces trois types d'acteurs ou d'activités sont en relation avec deux groupes sociaux :

- En amont, les **Ayants-droit**, propriétaires et locataires d'origine, qui se voient proposer l'achat de leurs biens ou de leurs droits par l'aménageur, ou qui se voient imposer leur expropriation ;
- En aval, il y a les **Acquéreurs**, qui sont les utilisateurs finaux de l'opération, et qui sont la cible du promoteur. L'équilibre financier de l'opération dépend de l'existence d'acquéreurs potentiels solvables et intéressés.

Le premier devoir des pouvoirs publics est d'apporter des garanties à ces deux groupes sociaux. Les ayants-droit doivent être protégés contre la spoliation, et les acquéreurs doivent être protégés contre les abus de confiance.

Est-ce tout ? Certainement pas. L'aménageur, le promoteur, l'homme de l'art, l'ayant-droit et l'acquéreur ne forment que le premier cercle des parties concernées par l'opération

d'urbanisme. C'est le cercle des agents économiques directement impliqués dans l'opération d'urbanisme. Mais il y a un second cercle, non moins important que le premier.

Ce second cercle est formé par tous les autres intérêts économiques et sociaux qui subissent les conséquences de l'opération d'urbanisme. Ces « autres intérêts », c'est le reste de la ville, c'est la collectivité, c'est, en un mot, l'intérêt général, l'intérêt public. Voici quelques illustrations :

- **Autres intérêts économiques** : Une opération d'urbanisme peut enlaidir un site et donc porter atteinte aux activités touristiques ; elle peut déstructurer un ensemble agricole et porter atteinte à l'agriculture ; elle peut entraîner un surcoût des dépenses municipales ou des dépenses de l'Etat et porter atteinte à tous les contribuables qui vont devoir supporter ce surcoût ; elle peut entraîner des engorgements de la circulation et porter ainsi atteinte à l'économie d'une ville dans son ensemble ; elle peut s'avérer déficitaire et conduire à des difficultés financières non seulement pour les opérateurs, mais aussi parfois pour des branches entières de l'économie ; etc.
- **Autres intérêts sociaux** : Une opération d'urbanisme peut affecter la qualité de vie des voisins immédiats voire du reste de la ville ; elle peut entraîner des rejets polluants qui dégradent les conditions sanitaires environnantes ; elle peut contribuer à renforcer la ségrégation sociale de l'espace d'une ville.

Et c'est précisément aux pouvoirs publics de représenter tous ces « autres intérêts économiques et sociaux », c'est-à-dire l'intérêt général, en pesant sur l'aménageur, le promoteur et les hommes de l'art pour qu'ils les prennent en compte.

Dans pratiquement toutes les législations du monde, cette notion d'intérêt général est d'abord mise en œuvre par l'instauration de servitudes d'urbanisme qui limitent l'usage qu'un propriétaire peut faire de sa parcelle. Ces servitudes sont édictées pour que les constructions n'aient pas d'effets nuisibles sur la santé, la sécurité ou la libre circulation des personnes, ou encore pour qu'elles n'entraînent pas d'effets nuisibles sur l'économie, ou enfin qu'elles respectent les engagements internationaux des Etats en matière de normes de sécurité aéroportuaires ou de lutte internationale contre certaines pollutions.

Mais au delà de ces servitudes réglementaires, l'intérêt général est aussi évoqué pour qu'une opération de construction n'ait pas pour conséquence de faire payer à autrui ou à la collectivité des surcoûts d'équipement. Cette question est très importante dans le domaine de l'urbanisme opérationnel. Elle est à l'origine de la notion de « participation des constructeurs » à l'effort d'équipement, notion qui existe aussi dans la législation libanaise.

La prise en compte de l'intérêt général est du ressort des pouvoirs publics. C'est à eux d'édicter les lois et les règlements, c'est à eux d'apprécier les situations avant d'autoriser ou ne pas autoriser telle ou telle opération dans le cadre de la loi, et c'est à eux de négocier avec les aménageurs et les promoteurs. Mais cette prise en compte de l'intérêt général peut aussi être obtenue en associant les citoyens eux-mêmes à l'évaluation des opérations. Dans la plupart des législations des pays développés, les pouvoirs publics ont ainsi l'obligation de faciliter l'expression de tous les « autres intérêts », leur permettre de dire leurs attentes et d'entrer en interaction avec les opérations, et c'est ce que l'on appelle le Débat Public. En France, les opérations d'urbanisme, qu'elles soient publiques ou privées, font l'objet de déclarations d'utilité publique qui donnent lieu à la consultation de la population. Dans

certains cas, des commissions extra-municipales sont formées avec les associations intéressées pour suivre le déroulement des opérations. Plus encore, ce type de législations ont ouvert très largement les voies des recours des tiers devant la justice pour faire valoir leurs droits.

### **Le rôle des pouvoirs publics**

Ce premier survol des parties impliquées dans les opérations d'urbanisme permet de dégager les objectifs que l'autorité publique doit rechercher, à travers les lois, les règlements et les procédures administratives.

Ces objectifs peuvent être résumés en cinq points :

- 1- protéger les ayants-droit, en leur assurant une indemnisation équitable ;
- 2- s'assurer que la localisation de l'opération projetée ne nuit pas à l'intérêt général ;
- 3- s'assurer que l'opération contribue de manière équitable au financement des dépenses qu'elle induit elle-même pour la collectivité ;
- 4- s'assurer que la conception de l'opération (programme, formes urbaines) ne nuit pas à l'intérêt général ;
- 5- offrir aux acquéreurs toutes les garanties de bon achèvement.

Sur ces cinq points essentiels, il faut reconnaître que les pouvoirs publics n'obtiennent pas toujours les résultats qu'ils espèrent dans le Liban d'aujourd'hui.

Il faut donc rechercher les failles et leurs raisons, et proposer des améliorations aux dispositifs actuels. Je vous propose, pour ce faire, de parcourir ces cinq points l'un après l'autre.

### **La protection des ayants-droits, ou la juste indemnisation des expropriés :**

Il y a, sur ce point, quatre cas de rapports entre l'aménageur et l'ayant-droit :

- 1- L'accord amiable entre l'aménageur et l'ayant-droit.
- 2- L'expropriation avec indemnisation en numéraire ou par un bien équivalent.
- 3- L'expropriation avec indemnisation par des actions dans la société d'aménagement.
- 4- Le prélèvement gratuit jusqu'à 25% des surfaces en contrepartie de l'amélioration du bien.

Dans le premier cas, celui de la transaction amiable entre aménageur et ayant-droit, il n'y a pas lieu, en principe, de s'interroger sur une quelconque spoliation, bien qu'il faille reconnaître que ce type de transaction met le plus souvent en présence un aménageur professionnel face à un ayant-droit maîtrisant moins bien les données du marché immobilier.

Dans le second cas de figure, celui d'une expropriation indemnisée en numéraire ou en foncier de substitution, il ne peut y avoir de spoliation de l'ayant-droit. C'est même souvent au contraire l'autorité publique qui est spoliée (dans le cadre d'opérations publiques) du fait de la spéculation entraînée par l'annonce des projets. Ce phénomène est aujourd'hui un

énorme obstacle à la réalisation d'équipements majeurs comme les autoroutes. C'est aussi un obstacle pour les opérations d'urbanisme publiques.

Dans le troisième cas, celui appliqué pour le montage de l'opération Solidere, l'indemnité d'expropriation a été versée sous forme d'actions. Ce système n'est pas différent d'une indemnisation en numéraire du moment que l'ayant-droit indemnisé avait toute latitude pour vendre ses actions et donc les convertir en numéraire. On peut s'émouvoir des conditions de l'expropriation en masse et de ses conséquences sur la ségrégation sociale de l'espace, mais on ne peut parler de spoliation au niveau de l'indemnisation sauf à remettre en cause les travaux des juges d'expropriation. On peut, de même, s'interroger sur le fait de savoir si l'autorité publique a été gagnante ou perdante dans l'opération Solidere, mais c'est là un débat qui ne concerne pas l'expropriation, mais plutôt les conditions d'autorisation et de contractualisation de cette opération. On y reviendra.

Dans le quatrième cas enfin, celui du prélèvement de 25%, on peut dire que le système a bien fonctionné jusqu'à sa remise en cause partielle en 1991 (désormais, l'autorité publique devra rembourser la différence entre la plus-value réelle de ce qui reste du terrain et la valeur initiale de la partie de terrain prélevée gratuitement) . On devra attendre les premiers arbitrages des commissions d'expropriation pour savoir si ce taux de 25% conduisait ou non à spolier les ayants-droit. On peut escompter que, pour ce qui concerne les opérations courantes de voirie et d'urbanisme, ce taux sera globalement validé car la plus-value est tangible. En revanche, la disposition retenue en 1991 risque de coûter très cher aux pouvoirs publics pour les opérations autoroutières ou ferroviaires, car les terrains riverains accuseront plutôt des moins-values que des plus-values, sauf à proximité des diffuseurs d'autoroutes et des gares.

Certes, la modification introduite en 1991 va dans le sens d'une plus grande équité vis-à-vis de expropriés, mais les pertes qu'elle occasionnera pour les pouvoirs publics, notamment sur les projets d'autoroutes, aurait pu être compensée par une taxation plus importante des plus-values enregistrées par les parcelles qui se situent à proximité des entrées et sorties, et surtout les parcelles qui ont ouvert illégalement leurs façades sur les anciennes autoroutes, les transformant en avenues commerçantes.

**En définitive, en ce qui concerne les expropriations, les différents systèmes qui sont actuellement en vigueur ne conduisent pas à spolier les ayants-droit. En revanche, c'est l'autorité publique qui est le plus souvent soumise au risque de spoliation ou de dépenses excessives en raison des spéculations foncières déclenchées par l'annonce des opérations, sans qu'elle ne dispose d'un dispositif de compensation.**

Il convient dès lors de réfléchir sur les ajustements à introduire à la loi relative aux expropriations de manière à ce qu'elle prenne mieux en compte les charges de la puissance publique, surtout en cette période d'endettement très fort de l'Etat.

La législation française comprend, sur ce point, une disposition très intéressante, la Zone d'Aménagement Différé (ZAD) qui permet de « geler » le prix des terrains pour quelques années dans de vastes zones avant d'afficher les projets et leur localisation. Ce type de disposition pourrait être suivi dans la législation libanaise, à condition que l'administration fasse preuve de l'efficacité nécessaire car il faut non seulement geler mais agir avant le « dégel ».

Enfin, signalons, sur la question de l'indemnisation des ayants-droit, le cas tout à fait particulier des quartiers d'habitat illégal. Les habitants de ces quartiers ne sont pas des ayants-droit au sens classique, puisqu'ils squattent les terrains d'autrui. Cependant, le Gouvernement a considéré que ce squatt relève, au Liban, davantage de la situation subie que du délit intentionnel, du moment qu'il s'est opéré pour des raisons valables, en l'occurrence la nécessité de se préserver des violences militaires de la guerre civile et de l'occupation israélienne. Ce cas particulier a donc nécessité le recours à des dispositifs d'indemnisation qui ne relèvent pas des indemnités d'expropriation, mais des aides publiques aux réfugiés. Il convient donc de bien articuler ces indemnités avec la comptabilité des opérations d'urbanisme qui visent les quartiers d'habitat illégal. On peut imaginer que les charges publiques imposées à l'aménageur de tels quartiers soient allégées lorsqu'il prend lui-même à sa charge le délogement de ces populations, et encore plus lorsqu'il prend à sa charge leur relogement.

### **La préservation de l'intérêt général dans l'étude de la localisation des opérations d'urbanisme , et la participation des aménageurs aux dépenses d'équipement**

Je traiterai en un seul point des questions relatives à la localisation des opérations et au financement des équipements, car, comme je vais le montrer, ces deux questions sont liées, surtout dans un pays comme le Liban où l'instrument financier peut avoir davantage de poids que l'instrument réglementaire.

La localisation des opérations d'urbanisme pose un énorme problème au Liban, pays dans lequel la loi autorise la construction pratiquement sur tout le territoire avec un coefficient minimal non négligeable, de 0,8. Dans la loi libanaise, la servitude de non constructibilité ouvre obligatoirement droit à une indemnisation. Les dommages engendrés par cette disposition sont très nombreux :

- dégradation des paysages dans des sites remarquables, ce qui nuit à l'économie touristique ;
- dégradation de la qualité des eaux non seulement dans les rivières en fond de vallée mais aussi les eaux des nappes phréatiques et des sources de montagne, avec des risques sanitaires accrus ;
- incapacité à gérer correctement les questions d'assainissement et de collecte des déchets, sauf à accepter des surcoûts importants ;
- mitage des espaces agricoles conduisant à une réduction de la taille des exploitations nuisible à leur productivité ;
- développement des déplacements motorisés, qui aggravent la pollution de l'air et accroissent les besoins en carburant ;
- etc.

En plus de ce problème de la constructibilité généralisée, il y a aussi, en matière de localisation des opérations, la pression très forte qui s'exerce sur la bande littorale et qui se traduit par plusieurs projets de remblais en mer et par une densification non planifiée. Là aussi, les conséquences sur l'intérêt général sont importantes :

- dégradation de pans entiers de la montagne par des carrières destinées aux remblais en mer ;

- risques de pertes d'éléments importants du patrimoine, comme dans le cas du remblai qui était projeté à Saïda ;
- engorgements inextricables de la circulation dans le grand Beyrouth, du fait des densités élevées et qui vont encore s'élever, et qui, en l'absence d'un accompagnement par un système lourd de transports collectifs, portent un tort considérable à toute l'économie.

Il est donc impératif d'agir sur la localisation de la construction et en particulier, pour ce qui nous intéresse, sur la localisation des opérations d'urbanisme.

Pour restreindre ce mouvement anarchique, il faut sans doute disposer d'abord du plan de référence constitué par le Schéma national d'aménagement du territoire, mentionné à l'article 4 de la loi sur l'urbanisme ainsi que dans la loi de 1977 portant création du CDR.

Ce schéma, qui ne pourra sans doute pas entrer dans le détail des densités de construction autorisées, établira au moins une distinction entre, d'une part, les zones équipées ou qu'il est envisagé d'équiper en voirie, réseaux d'eau, d'électricité, et qui sont donc propres au développement de l'urbanisation et, d'autre part, les zones que la puissance publique n'entend pas équiper pour l'urbanisation dans les 20 à 30 ans à venir.

Cette distinction est fondamentale, et on la trouve dans pratiquement toutes les législations du monde. Elle implique que, dans les zones non équipées, la construction soit interdite ou, si elle doit être autorisée, que c'est au constructeur et à lui seul d'assumer la totalité de la charge financière de son raccordement aux réseaux du village ou de la ville la plus proche, selon les normes fixées par les pouvoirs publics.

Peut-être faudra-t-il qu'un décret vienne stipuler très clairement cette obligation de financement à la charge des aménageurs dans les zones non équipées, comme préalable à toute autorisation de lotir, de construire et d'occuper, de manière à lever les ambiguïtés de l'article 30 de la loi 69/83 et de l'article 13 de la loi 148/83, qui donnent la faculté, mais pas l'obligation, à l'administration d'introduire des prescriptions spéciales aux autorisations de lotir et de construire. Avec un tel décret, cette obligation de financement intégral des équipements aux bonnes normes pourrait entrer immédiatement en application, et l'administration n'aurait plus de questions à se poser sur la manière d'appliquer les articles 30 et 13, tout cela sans qu'il y ait besoin de modifier la loi.

Il est difficile aujourd'hui d'envisager de supprimer la constructibilité des terrains situés hors des périmètres des plans d'urbanisme de détail approuvés, parce qu'une modification législative en ce sens est illusoire dans le contexte culturel, politique et économique du Liban d'aujourd'hui. Mais il est parfaitement possible de rendre plus difficile la construction dans les espaces que l'on souhaite préserver ou qu'on ne peut équiper avec l'argent public, et il faut profiter de l'état actuel des finances publiques pour imposer, dans tous ces espaces, des charges d'équipement suffisamment lourdes pour être dissuasives.

Cette disposition soulève, il est vrai, quelques difficultés techniques, et il faut la concevoir avec des règles simples, équitables, et compréhensibles de tous.

Il me semble qu'au delà d'un certain seuil, par exemple une opération d'urbanisme destinée à plus de 50.000 m<sup>2</sup> de planchers (soit pour 1.500 habitants) située hors zone équipée, l'aménageur doit être contraint de réaliser à ses frais et au bénéfice de la municipalité, non

seulement la viabilisation interne du périmètre de son opération, mais aussi la station de traitement des eaux usées et le réseau d'assainissement qui y conduit, et qu'il construise pour EDL la station de transformation de l'électricité et son raccordement à elle, et qu'il construise pour le compte de l'office des eaux tous les ouvrages de stockage et d'adduction qui permettront le raccordement de son opération.

Evidemment, une fois l'équipement municipal réalisé par le premier aménageur ou lotisseur qui s'installe, les demandeurs ultérieurs d'autorisation n'auront qu'à s'y raccorder, car il faudra considérer les zones ainsi équipées par le privé comme étant définitivement équipées. On encourage de la sorte les opérateurs à différer leurs projets en attendant que le premier d'entre eux veuille bien payer pour les autres. Ce qui n'empêche pas plusieurs opérateurs à se grouper pour proposer à l'autorité publique un partage des frais entre eux.

Je rappelle que cette astuce a été utilisée avec une réelle efficacité au début du XIX<sup>ème</sup> siècle à Paris, la ville s'étant offert une partie de son réseau d'eau et d'assainissement par les promoteurs privés en contrepartie des autorisations de lotissement.

Par ailleurs, le Schéma national devra désigner les zones dans lesquelles des installations industrielles polluantes ne doivent pas être implantées en raison des risques sanitaires qu'elles représentent, et les zones dans lesquelles ce type d'industries est soumis à des obligations de financement et de réalisation, par l'aménageur, de travaux de pré-traitement de ses effluents. Là aussi, un décret peut venir préciser les financements obligatoires pour l'aménageur en fonction de la nature des installations.

Pour ce qui concerne la pression exercée sur le littoral, le Schéma national pourra au moins préserver, sur toute la longueur du littoral, les fonds de vallées, les grandes plaines agricoles et les sites remarquables comme Ras-ech-Chaquaa, en y instaurant des servitudes plus fortes. Il pourra prescrire des traitements particuliers, à financer par les aménageurs, autour des sites historiques comme ceux de Tyr ou de Byblos.

Et, surtout, ce Schéma sera aussi le support d'une politique de développement des régions périphériques, ce développement étant la clé pour atténuer les pressions exercées sur le littoral.

On le voit bien, l'élaboration et l'approbation de ce schéma est donc un préalable important à toute tentative visant à mettre un minimum d'ordre dans la localisation de l'urbanisation et plus particulièrement la localisation des opérations d'urbanisme.

Il permet, en effet, non seulement d'encadrer l'élaboration des schémas directeurs locaux et des plans d'urbanisme de détail, mais aussi de servir de référence aux autorisations de lotissements, de zones d'activités et de sociétés foncières, ainsi qu'aux obligations que l'administration aura à imposer aux aménageurs de ces opérations situées hors des zones équipées. Si telle ou telle municipalité veut étendre les possibilités de construire sur son territoire, elle pourra toujours le faire en adoptant un plan d'urbanisme de détail qui le permet. Mais attention : les municipalités doivent prendre conscience du fait que l'ouverture d'une zone à l'urbanisation signifie pour elles l'obligation de financer elles-mêmes l'équipement de cette zone.

Il faudra donc sans doute pousser plus loin la réflexion sur les plans d'urbanisme de détail, en s'efforçant de leur donner un contenu plus pertinent, et en chiffrant le coût d'équipement à 10

ou 15 ans des zones d'extension projetées de manière à responsabiliser les municipalités et leur donner conscience de leurs charges en la matière.

Mais la question du financement par les aménageurs des dépenses collectives d'équipement ne se pose pas seulement dans les zones non équipées, mais aussi pour les opérations en milieu urbain et sur remblai.

On aurait dû, par exemple, et c'est l'opinion de nombreux experts, obtenir l'engagement de Solidere de participer à la réalisation d'un système lourd de transport en commun dès lors que les droits à construire qui lui sont attribués conduisent à terme à tripler les usagers du centre-ville.

De la même manière, la négociation des projets sur les remblais du Metn-Nord et de Linord doivent porter sur des participations des aménageurs non seulement dans le périmètre de ces opérations, mais dans le reste de la ville. Pour Metn-Nord, la participation se limite à la cession de terrains au bénéfice de l'Etat. Il aurait été préférable d'obtenir une participation, là aussi, dans le domaine des transports. Pour Linord, les participations portent sur la cession de terrains et l'assainissement, y compris hors du périmètre strict de l'opération.

Ces obligations ne sont pas à satisfaire nécessairement au début de l'opération, mais elles doivent intervenir à partir d'un certain degré d'avancement. S'agissant des autorisations déjà délivrées sans que de telles obligations n'y figurent, je crains qu'il ne soit désormais difficile, juridiquement, de revenir en arrière. Mais, pour des opérations non encore formellement autorisées, il faut prendre cette dimension en compte dès le stade de l'instruction du dossier.

Bref, la justice envers les autres contribuables doit passer par une obligation plus systématique des aménageurs et constructeurs de financer les équipements induits par leurs projets. Cela peut être obtenu grâce à deux ou trois dispositions :

- d'une part, l'outil Schéma national qui doit délimiter les secteurs non équipés, et le décret qui imposera à l'administration une lecture restrictive de l'article 30 de la loi 69/83 et de l'article 13 de la loi 148/83. Comme nous l'avons souligné, ce Schéma et ce décret remplaceront la faculté d'obliger par une obligation d'obliger ;
- d'autre part, la précision et la transparence des règles de négociation entre l'autorité publique et les aménageurs d'opérations en zone urbaine, de manière à alléger, grâce au poids de l'opinion publique, la charge supplémentaire que le contribuable devra payer du seul fait que ces aménageurs ont des projets à réaliser ;
- en troisième lieu, et afin que les lotisseurs ne dissimulent pas leurs opérations en les faisant passer pour de simples remembrements dans le seul but d'échapper à leurs obligations, il serait utile de revoir la législation applicable aux lotissements privés (articles 27 à 35 de la loi 69/83) de manière à ce qu'il soit clair que cette législation s'applique aux projets de lotissements conçus dans une perspective d'urbanisation, et les séparer ainsi des opérations de remembrement ou de division en copropriété. Je signale à cet effet que le code de l'urbanisme français a établi cette distinction depuis la fin des années 1970, en ne traitant plus des remembrements et copropriétés. Il faudrait en fait que toutes les obligations faites aux concepteurs des « grands ensembles » s'appliquent à ceux de ces lotissements dès la procédure d'autorisation, y compris la présentation d'un dossier de conception présentant la volumétrie générale des bâtiments envisagés, le programme et le calcul des

superficiés à construire. Toutefois, la construction devra faire ultérieurement l'objet de procédures classiques de permis de construire.

### **La prise en compte de l'intérêt général dans la conception des opérations privées (programme, formes urbaines)**

En principe, l'intervention du Conseil Supérieur de l'Urbanisme, au delà de l'instruction administrative des demandes d'autorisation, est sensée améliorer les conditions dans lesquelles les questions du programme et des formes urbaines sont analysées et négociées avec les aménageurs.

Il est certainement possible d'aller plus loin, en suivant deux pistes :

- La piste du renforcement de l'administration en capacités techniques d'analyse, de manière à ce qu'elle puisse mieux instruire sur le fond les projets présentés avant de les exposer devant le Conseil Supérieur. Ce renforcement peut être fait soit par le recrutement de fonctionnaires supplémentaires, soit par la création d'un organisme d'études et de recherches, soit par le recours à des consultants privés qui assistent l'administration dans l'analyse des projets qui lui sont soumis.
- La piste du débat public, à savoir l'instauration d'une procédure d'enquête publique au cours de laquelle le projet est exposé publiquement, où toute personne intéressée peut consigner ses observations, et où un commissaire enquêteur indépendant est chargé d'établir un rapport joint au projet soumis au Conseil Supérieur.

Par ailleurs, il convient de s'interroger sur les programmes des opérations et leur compatibilité avec l'intérêt général, en particulier sur deux points :

- le premier point, c'est le risque économique de l'opération envisagée, à savoir dans quelle mesure le programme de cette opération ne présente-t-il pas un risque pour l'économie. Cette question est posée même dans les pays développés, comme en France où l'on a vu le secteur bancaire lourdement affecté par la faillite d'un ensemble d'aménageurs qui n'arrivaient pas à vendre leurs produits. A la fin des années 1980, en effet, nombre d'opérations de construction de bureaux ont fleuri partout, et il y a eu sur-offre, et par conséquent invendus et faillites. Cela ressemble beaucoup aux opérations libanaises qui privilégient de manière exagérée les appartements de grand luxe. Dans quelle mesure cela peut-il affecter le secteur bancaire ? Comment envisager l'ajustement des programmes des grandes opérations non encore démarrées ? Voilà autant de questions qui appellent la vigilance des pouvoirs publics, qui ne peuvent pas se désintéresser d'un problème comportant des risques aussi graves.
- Le second point au niveau des programmes des opérations, c'est de savoir si l'intérêt général ne commande pas de négocier avec les aménageurs la manière d'offrir sur le marché des produits qui contribuent à résoudre le problème du logement des catégories moyennes et défavorisées. Lorsqu'une simple autorisation administrative a pour effet de permettre à un aménageur d'encaisser des plus-values considérables, il n'est pas illégitime de lui demander de contribuer à la réalisation d'objectifs d'intérêt général. Ce débat avait eu lieu avec Solidere, qui avait accepté par exemple de rééquilibrer son programme en y prévoyant davantage de logements et moins de bureaux, ou en y prévoyant de grands espaces verts. Mais on aurait pu

aller plus loin, en prévoyant une part de logements locatifs sociaux, c'est à dire avec un loyer plafonné à un certain montant fixé d'avance, destinés à une catégorie particulière de la population.

Bref, les opérations d'urbanisme, surtout les plus imposantes, appellent de la part des pouvoirs publics une attitude de négociation serrée avec les aménageurs. Pour que cette négociation puisse avoir lieu dans les meilleures conditions, il faudrait renforcer singulièrement les capacités de l'administration en charge, car l'équipe qui doit négocier doit être compétente en urbanisme, en droit, en économie et en finances, et être préservée contre toute forme de pression.

### **La protection des acquéreurs, ou les garanties de bon achèvement pour les utilisateurs finaux**

Au niveau des acquéreurs, enfin, on observe que nombre d'opérations en lotissement ont obtenu des permis de construire sans avoir été dotées au préalable des réseaux d'infrastructure nécessaires : Les clients de ces lotissements ont été abusés. De même, certains lotissements peuvent avoir été autorisés dans des terrains menacés de risques d'éboulement, comme dans le cas de Biakout. Là aussi, des clients ont pu être abusés.

Aussi, il nous semble indiqué de renforcer, par décret, le caractère obligatoire de la contribution des lotisseurs aux travaux d'équipement, comme nous l'avons indiqué précédemment.

Cette question de la protection des acquéreurs contre les abus des aménageurs peut également être posée pour les opérations menées sous les régimes de sociétés foncières ou d'établissements publics. Dans ces cas, c'est le cahier des charges des infrastructures et prestations à réaliser qui doit faire l'objet de la plus grande vigilance.

Mais il faut sans doute aller plus loin dans l'exigence de conformité des travaux réalisés avec les travaux prévus.

Les pistes de réflexion auxquelles je vous invite sont les suivantes :

- D'abord, clarifier les travaux demandés : l'autorisation de lotir ou de construire ne doit pas être une simple décision donnant un accord sur le projet proposé. Ce doit être un acte administratif à part entière, rédigé par l'administration et qui doit être accompagné de commentaires précis et d'une liste de travaux à exécuter, avec leurs spécifications. On peut, sur ce sujet, s'inspirer du modèle français des arrêtés d'autorisation des opérations d'urbanisme.
- En second lieu, la non conformité des travaux de viabilisation et d'équipement d'un lotissement ou d'une société foncière doit entraîner l'interdiction de vente et d'abonnement aux services publics tant que les irrégularités n'ont pas été réparées. Cette disposition, qui existe déjà pour les constructions isolées, serait très facile à appliquer aux opérations d'aménagement. Dans la législation française, la vente (y compris des charges foncières) est interdite dans les lotissements tant que ceux-ci n'ont pas reçu un certificat de conformité après l'achèvement de leur viabilisation. Une dérogation est toutefois prévue : l'autorité publique peut autoriser la vente des

lots avant achèvement de la viabilisation du lotissement si et seulement si l'aménageur consigne un montant équivalent au coût des travaux ou présente une caution bancaire équivalente.

- En troisième lieu, il est impératif de supprimer de la législation libanaise la notion d'autorisation tacite qui serait obtenue au terme du délai de réponse de l'administration, ou au moins d'aménager cette notion. Dans le droit français, l'autorité saisie d'une demande d'autorisation est tenue de délivrer dans les quinze jours un reçu sur lequel elle indique le délai qu'elle se donne pour instruire la demande, ce délai ne pouvant être inférieur à deux mois. Si elle ne délivre pas de récépissé, l'aménageur peut la mettre en demeure de le faire, et ce n'est qu'au terme de deux mois à compter de cette mise en demeure que l'autorisation tacite est réputée donnée. Mais l'autorité peut à tout moment, à l'intérieur du délai de deux mois, envoyer un nouveau courrier allongeant à nouveau celui-ci.

---

Voici les quelques réflexions que m'inspire le thème que nous évoquons.

Je pense que, malgré les réticences habituelles du corps politique libanais à toucher au droit foncier et immobilier, le Gouvernement du Liban peut faire valoir deux arguments majeurs :

- la nécessité de préserver l'argent de l'Etat et des Municipalités en cette période de vaches maigres ;
- et la nécessité de protéger les acquéreurs de biens dans les lotissements et autres opérations d'urbanisme.

Ces deux arguments sont si forts qu'ils devraient permettre d'obtenir un consensus sur les ajustements demandés.

Parallèlement, il appartient aussi au Gouvernement de prendre l'initiative du lancement de ce fameux Schéma National, tant attendu par les agents de la Direction Générale de l'Urbanisme, et d'accélérer la réalisation des plans d'urbanisme locaux sur une base renouvelée.

Une grande partie des réformes souhaitables peut passer sans qu'il n'y ait besoin de toucher à la loi. La voie du décret, celle des schémas, et celle du renforcement des capacités de l'administration, doivent être suivies sans délai. Et, si une opportunité se présente pour, en plus, améliorer la loi, ce sera tant mieux.