

Partie III: Priorités Environnementales

Chapter 7 **Urbanisation anarchique**

Chapter 8 **Déchets solides**

Chapter 9 **Crise de l'énergie**

7

Urbanisation anarchique

Auteur Principal

Antoine Fischfish, Spécialiste en Urbanisme à ECODIT

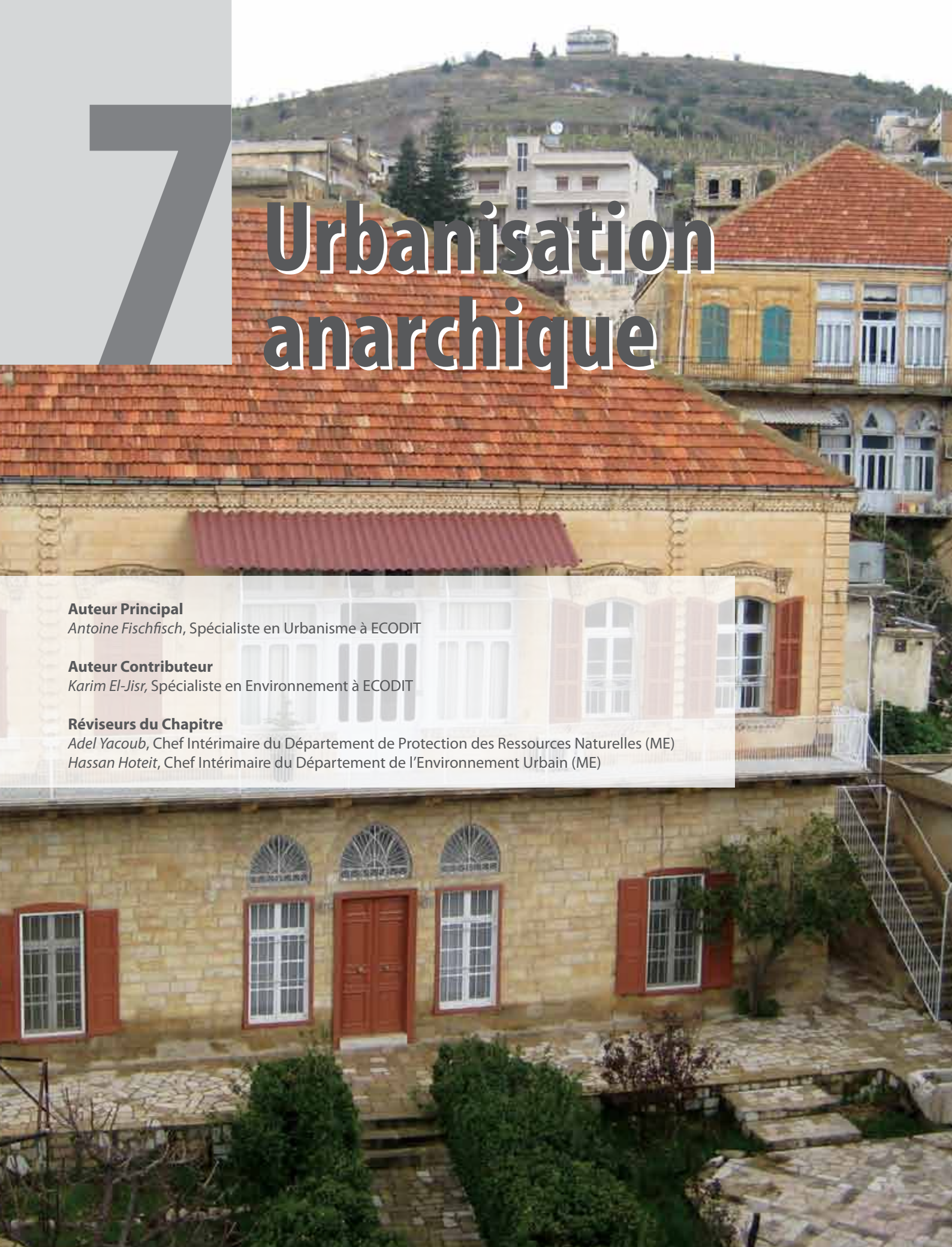
Auteur Contributeur

Karim El-Jisr, Spécialiste en Environnement à ECODIT

Réviseurs du Chapitre

Adel Yacoub, Chef Intérimaire du Département de Protection des Ressources Naturelles (ME)

Hassan Hoteit, Chef Intérimaire du Département de l'Environnement Urbain (ME)



Liste des Contributeurs

Berj Hatjian, Ancien Directeur Général par intérim de la Direction Générale de l'Urbanisme

Fouad Daher, Ingénieur, Ancien Président de l'Ordre des Ingénieurs et Architectes - Membre du Conseil Supérieur de l'Urbanisme

Ghaleb Faour, Centre National de Télédétection (CNRS)

Habib Melki, Architecte, Doyen de la Faculté d'Architecture, de Conception et des Beaux-Arts, (NDU)

Raghida Jaber, Coordinatrice du projet COMAP (1995-2007) (Banque Mondiale - Ministère des Finances)

Serge Yazigi, Architecte Urbaniste

Walid Bakhos, Architecte Urbaniste

ABRÉVIATIONS & ACRONYMES

CM	Conseil des Ministres
DGU	Direction Générale de l'Urbanisme
RGB	Région du Grand Beyrouth
GL	Gouvernement Libanais
CSU	Conseil Supérieur de l'Urbanisme
ME	Ministère de l'Environnement
MF	Ministère des Finances
CNRS	Conseil National de la Recherche Scientifique
SDATL	Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Libanais
OEA	Ordre des Ingénieurs et Architectes
SOER	Rapport sur l'Etat de l'Environnement

TABLE DES MATIÈRES

7.1 Forces motrices

- 7.1.1 Contexte libanais
- 7.1.2 Planification urbaine inadaptée
- 7.1.3 Secteur immobilier florissant

7.2 État actuel

- 7.2.1 Étendue de l'urbanisation
- 7.2.2 Cadre institutionnel
- 7.2.3 Rappel historique sur la propriété privée
- 7.2.4 Loi d'urbanisme
- 7.2.5 Lois et permis de construire
- 7.2.6 Implications de l'urbanisation anarchique sur l'environnement et le patrimoine environnemental et urbain

7.3 Perspectives sur le plan politique

- 7.3.1 Réformes administratives
- 7.3.2 Réforme de la planification urbaine
- 7.3.3 Réforme du processus d'obtention d'un permis de construire
- 7.3.4 Restrictions sur l'appropriation de biens par des non-libanais
- 7.3.5 Sensibilisation du public et médias de masse

Références

Lois relatives à l'urbanisation

Carte 8 Expansions urbaine et principales villes du Liban

LISTE DES FIGURES

- Figure 7.1 Urbanisation au Liban entre 1963 et 1998
- Figure 7.2 Superficie totale des zones urbaines par catégorie (1998)
- Figure 7.3 Étendue de l'urbanisation dans la région du Grand Beyrouth
- Figure 7.4 Aperçu simplifié sur le processus d'obtention d'un permis pour les immeubles résidentiels
- Figure 7.5 Aperçu détaillé du processus d'obtention d'un permis de construire
- Figure 7.6 La production du ciment au Liban (2000-2010)
- Figure 7.7 Pression exercée par l'urbanisation sur les terres agricoles

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 7.1 Coefficient d'occupation du sol dans les zones non aménagées - 2004 (*manateq ghayr mousannafeh*)
- Tableau 7.2 Sélection de stations de montagne au Liban (en cours de construction et/ou récemment achevées)
- Tableau 7.3 Augmentation du nombre d'immeubles et d'unités résidentielles de 1996 à 2004
- Tableau 7.4 Sélection de tours de grande hauteur à Beyrouth (en cours de construction et/ou récemment achevées)
- Tableau 7.5 Incidences sur l'environnement de la Loi de construction 646/2004 (passages choisis)

LISTE DES ENCADRÉS

- Encadré 7.1 Qu'entend-on par urbanisation ?
- Encadré 7.2 Appropriation de biens par des non-Libanais
- Encadré 7.3 Urbanisation au Liban
- Encadré 7.4 Développement des zones urbaines à Beyrouth et dans des *cazas* spécifiques au Mont-Liban
- Encadré 7.5 Est-ce que les efforts déployés par le gouvernement sont suffisants pour protéger l'héritage architectural ?

L'urbanisation anarchique et galopante au Liban est due à plusieurs facteurs d'ordre historique, politique et socio-culturel. Voir les autres définitions dans l'Encadré 7.1. L'exode rural et l'évolution de la société vers des activités dans les secteurs de l'industrie et des services ont rendu les cités et les villes la principale source de revenu et d'emploi. L'attrait des villes (ex. Beyrouth, Tripoli) sur les plans culturel et politique a encouragé un nombre croissant de citoyens à s'y installer malgré l'augmentation du coût de la vie et du logement. Quant à la hausse des prix des biens fonciers, elle a favorisé l'intensification des activités de construction et d'exploitation des terrains.

Encadré 7.1 Qu'entend-on par urbanisation ?

L'urbanisation est la croissance physique des zones urbaines résultant de changements survenant à l'échelle mondiale. L'urbanisation est aussi définie par les Nations Unies comme étant l'afflux des populations des zones rurales aux zones urbaines accompagné d'une croissance démographique équivalant au volume de la migration rurale-urbaine. L'Organisation des Nations Unies a prévu que la moitié de population mondiale habiterait les zones urbaines à la fin de 2008.

Source: Wikipedia, the Free Encyclopedia

L'urbanisation est l'afflux des populations des zones rurales aux zones urbaines. Elle résulte de la concentration croissante de la population dans les zones urbaines aux dépens des zones rurales. Urbanisation est un nom dérivé du latin 'Urbs' utilisé par les Romains pour désigner une ville. L'urbanisation est étroitement liée à la modernisation et à l'industrialisation.

L'urbanisation survient naturellement quand les individus et les entreprises tentent de trouver des moyens pour perdre moins de temps et dépenser moins d'argent dans leurs déplacements lors de la recherche de meilleures possibilités d'emploi, d'éducation, de logement et de transport. Les habitants s'installent en ville pour y rechercher de nouvelles perspectives sur le plan économique. En effet, il est difficile d'améliorer son niveau de vie dans les zones rurales où l'on se contente des moyens de subsistance de base. De plus, le secteur de l'agriculture reste à la merci des conditions environnementales et climatiques imprévisibles et, en temps de sécheresse, d'inondation ou de fléau, la survie devient problématique. Par contre, les villes sont réputées pour être le lieu où se concentrent l'argent, les services et les richesses. Les entreprises, qui génèrent les emplois et le capital, sont généralement situées dans les zones urbaines. Paradoxalement, cette impression que les villes sont le lieu qui donne accès aux possibilités illimitées d'emploi et d'enrichissement a abouti à l'émergence de

ceintures de pauvreté autour des principales villes libanaises dont Beyrouth, Tripoli, Saïda et Nabatieh.

7.1 FORCES MOTRICES

7.1.1 Contexte libanais

La sacralisation de la propriété privée est enracinée dans la Constitution Libanaise. En vertu de l'Article 15 de la Constitution de 1923, "la propriété privée est sous la protection de la loi et tout propriétaire ne peut être privé de sa terre, sauf dans les cas où l'intérêt public est en jeu et conformément aux dispositions de la loi, et ce à la seule condition de dédommager dûment et équitablement le propriétaire"¹. Cet article a pratiquement consacré la propriété privée au Liban. Les propriétaires des biens fonciers font souvent référence à cet article pour justifier leurs actions, même quand elles portent atteinte à l'environnement, y compris les ressources et les paysages naturels. L'expropriation des propriétés privées a été associée, jusqu'à nouvel ordre, à des projets d'utilité publique pour assurer des services dont les routes, l'électricité et l'eau. Aucune expropriation de terrain privé n'a eu lieu pour soutenir les efforts de conservation ou de protection de l'écosystème. La méconnaissance des lois et réglementations en vigueur relatives à l'urbanisme ainsi que l'attrait exercé par le secteur de l'immobilier comme source de profit et d'enrichissement ont favorisé l'intensification du rythme de la construction et l'expansion urbaine tentaculaire dans les zones naturelles qui ne disposent pas de services suffisants ou qui ne sont pas adaptées pour les activités de construction.

الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن
ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة
العامة في الأحوال المنصوص عليها
في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً
عادلاً (Constitution libanaise, Article
15, 1943)

Il convient de signaler une autre dimension de l'urbanisation au Liban qui est l'exiguïté des



Les constructions rampantes abiment les paysages et dégradent les ressources naturelles

superficiés et la densité élevée de la population. Le pays se distingue par sa petite superficie (il occupe la 166^{ème} place parmi 235 pays) et il est essentiellement montagneux (environ 75 %). Les vallées raides orientées est-ouest sont généralement inadaptées à la construction et nécessitent l'aménagement de routes très chères et sinueuses afin de relier les villes et les villages à travers la vallée. Une troisième dimension de l'urbanisation au Liban est le niveau de revenu et le mode de vie. Beaucoup de personnes disposent des moyens nécessaires pour louer ou acheter une résidence secondaire, soit une maison pour y passer l'été (appartement ou villa) soit un chalet (dans les stations balnéaires ou en montagne). En 2004, on comptait 68 620 résidences secondaires au moins au Liban, ce qui équivaut à 5 % du nombre total de logements (CAS, 2004). Une résidence secondaire n'est pas cher, augmente la demande en matériaux de construction et accélère l'urbanisation. En outre, il n'y a pas de restrictions sur la construction de résidences secondaires et de tels logements demeurent inoccupés pendant de nombreux mois de l'année.

7.1.2 Planification urbaine inadaptée

La planification urbaine au Liban demeure rudimentaire. Les plans directeurs d'urbanisme sont principalement concentrés tout au long des zones côtières et des grandes agglomérations (Verdeil et al., 2007). On estime que 84 % du pays ne dispose pas de plans directeurs. Les zones non aménagées, appelées *manateq ghayr mousannafa*, sont gérées par des réglementations générales qui se basent sur deux critères : le coefficient d'occupation du sol et le nombre d'étages par surface. Ces coefficients étaient, jusqu'en 2004, de 40 et 80 % respectivement. En d'autres termes, un propriétaire d'un bien foncier peut bâtir sur 40 % de sa parcelle de terrain comme il peut construire deux étages pour que le nombre d'étages par surface soit de l'ordre de 80 %. Depuis 2004, ces coefficients ont été revus à la baisse comme l'illustre le Tableau 7.1.

Tableau 7.1 Coefficient d'occupation du sol dans les zones non aménagées - 2004 (*manateq ghayr mousannafeh*)

Zone	Zone bâtie	Rapport d'étage sur surface
Zone d'estivage*	25%	50%
Résidentielle	25%	50%
Non résidentielles, agricoles et vallées	Construction non permise**	

* Zones spécifiques se situant à plus de 800 mètres

** Sauf approbation expresse de la DGU

Il existe, au niveau administratif, des lacunes significatives dans la base de données. Ces lacunes sont particulièrement évidentes dans les points suivants :

- Environ 50 % du pays n'a pas encore été cadastré. Les régions qui n'ont pas encore été cadastrées s'appuient sur des cartes très approximatives dont la plupart ont été établies depuis plusieurs décennies en se basant sur des photos aériennes et comportant une grande marge d'erreur. Cependant, il est à noter que 80 % au moins du territoire a été délimité et libéré de toute obligation; c'est une procédure judiciaire qui précède le recensement officiel et la délimitation cadastrale des biens-fonds (COMAP, 2007).
- Depuis presque 10 ans, la Direction des Affaires Foncières relevant du Ministère des Finances (MF) est en train de recenser la totalité du territoire, notamment dans les régions montagneuses. Cependant, l'avancement des travaux de recensement a été ralenti à cause des procédures bureaucratiques, d'une part, et de la performance inférieure aux normes de certains topographes, d'autre part.
- Bien que l'Administration Centrale de la Statistique (ACS) ait réalisé des progrès significatifs dans la compilation des données primaires, il n'en demeure pas moins que les informations statistiques relatives à de nombreux services et aux conditions de vie sont soit incomplètes soit mises à jour très rarement. De telles données comprennent entre autres les réseaux et les ressources hydrauliques, les réseaux d'eaux usées, l'électricité, le profil des propriétaires fonciers (résidents, non-résidents, non-Libanais, etc.), des cartes détaillées sur l'affectation des terrains, la nature du sol ainsi que d'autres données d'ordre anthropologique et sociologique.
- Un nombre significatif de plans directeurs régionaux ont été établis par des non-spécialistes, c'est-à-dire par des architectes et/ou des ingénieurs civils qui ne jouissent pas d'une expérience préalable ou de compétences dans le domaine de la planification urbaine. Leur travail devient encore plus compliqué et soumis à des contraintes à cause du manque de données socio-économiques de base et en raison du suivi et de la supervision inférieure aux normes entrepris par l'administration publique.
- La majorité du personnel technique travaillant à la Direction Générale de



La zone urbaine de Sahel Alma, Harissa au loin

l'urbanisme (DGU) - dont les départements régionaux - sont des architectes et des ingénieurs civils qui ne jouissent que d'une expérience très limitée dans le domaine de la planification urbaine (en vertu du décret 10490/1997, le personnel du DGU comprend 26 ingénieurs, 16 techniciens et 28 personnels administratifs). Cette composition monochrome n'est pas propice à une planification urbaine saine qui requiert l'intervention d'autres experts dont des sociologues, des anthropologues, des spécialistes de la gestion des territoires et de l'environnement.

Toutes ces lacunes ont un effet cumulatif sur le tissu urbain. Les plans directeurs sont souvent inappropriés et confus car ils traitent la question du zonage en prenant en considération le coefficient d'occupation permis et la hauteur totale admissible sans guère tenir compte d'autres facteurs vitaux. Les plans directeurs sont rarement conçus d'une manière holistique et omettent souvent de prendre en considération l'infrastructure environnementale nécessaire. Le projet de SOLIDERE au centre-ville de Beyrouth est un merveilleux exemple d'urbanisme qui se base sur la morphologie urbaine et qui a restauré avec succès l'architecture et l'homogénéité de chaque îlot. Cependant, SOLIDERE a peu de réalisations à son actif en ce qui concerne le développement de services et d'aménagements sur le plan environnemental. Malgré les efforts importants déployés pour construire une infrastructure d'avant-garde, comprenant le mobilier urbain et l'aménagement paysager, la région manque encore de jardins publics, de pistes cyclables, d'aires de stationnement et d'une station de traitement des eaux usées.

Dans de nombreux cas, les plans directeurs d'urbanisme ont été approuvés même s'ils comportaient de graves erreurs ou des implications au niveau environnemental. À titre d'exemple, le plan directeur en vigueur pour la zone côtière de Sahel Alma à Jounieh interdit toute forme de terrassement sur les parcelles de terrain constructibles. Cette restriction a eu un effet pervers sur la morphologie urbaine car les ingénieurs et les architectes étaient obligés de réduire le niveau de l'édifice pour éviter le terrassement. Ceci a occasionné des travaux d'excavation excessifs dans le lot et la perte de la terre superficielle et des arbres (à noter que l'objectif à l'origine de cette mesure restrictive était de garder la ligne d'horizon de l'édifice au-dessous de la canopée de pins). Les travaux d'excavation excessifs ont aussi entravé la recharge des eaux souterraines et le flux naturel des eaux souterraines. D'autres plans directeurs ne sont pas tout simplement durables car ils ont introduit et permis des coefficients d'occupation (superficiel et total) qui dépassent la capacité des routes d'accès et de l'infrastructure urbaine (ex. Sarba- Sahel 'Alma à Jounieh, El Qobbeh à Tripoli, Ain el Roummaneh à Beyrouth).

7.1.3 Dynamisme du secteur immobilier

Le Liban a enregistré une augmentation sans précédent des prix de l'immobilier (terrains et immeubles) au cours des dernières années. Les facteurs qui ont favorisé ce boom immobilier comprennent (1) les efforts de reconstruction après la guerre de juillet 2006 ainsi que (2) la crise financière au niveau mondial et le resserrement du crédit. La crise financière a touché un nombre important de pays de la région du Golfe et a encouragé beaucoup d'investisseurs à placer une partie de leur capital dans le

secteur immobilier libanais qui s'est distingué par sa faculté de reprise et de croissance. Un nombre non négligeable d'étrangers et de Libanais expatriés qui travaillent à l'étranger a commencé à acheter des propriétés au Liban, ce qui a entraîné une hausse des prix puisque la demande dépassait l'offre. La hausse continue des prix de l'immobilier a été substantielle à tel point que de nombreux Libanais travaillant au Liban n'avaient plus les moyens d'acheter une maison à moins d'avoir recours au financement commercial - voir de plus amples informations dans le chapitre 6.

Encadré 7.2 Appropriation de biens fonciers par des non-Libanais

Les non-Libanais peuvent posséder une propriété au Liban. Ils peuvent acheter jusqu'à 3 000 m² sans faire l'objet d'une quelconque restriction. S'ils désirent acheter plus de 3 000 m², ils ont besoin de l'approbation préalable du Conseil des Ministres. En somme, la superficie totale appartenant à des non-Libanais ne doit pas dépasser le pourcentage de 3 % du territoire, 3 % dans chaque caza et 10 % à Beyrouth.

Source : Décret 296 du 3 avril 2001

L'étendue des terrains achetés par des non-Libanais a atteint un niveau alarmant. La Loi Libanaise relative à l'appropriation des terrains et des propriétés par des étrangers est très souple. Un réexamen des dispositions de la loi (en particulier le Décret 11614 du 4/1/1969 ainsi que le Décret-Loi 296 du 3/4/2001) montre que les restrictions imposées sont absurdes et ne servent pas l'intérêt suprême du Liban (voir les dispositions de la législation dans l'Encadré 7.2). Les principales lacunes sont résumées ci-après :

- 1) La notion que les propriétés sont des "terres libanaises qui appartiennent aux Libanais" n'est pas assimilée par tous.
- 2) L'achat de terrains par des non-Libanais ne se base pas sur le principe de réciprocité «mou'amala bil mithil». Aucun accord n'a été conclu entre le Gouvernement Libanais et les autres pays à cet effet.
- 3) Il n'existe aucune restriction pour les non-Libanais qui achètent des terrains à proximité des frontières internationales. Cette lacune est particulièrement grave compte tenu de l'absence persistante de toute délimitation au niveau des frontières internationales avec la Syrie et la Palestine occupée.
- 4) Aucune limite supérieure n'a été fixée pour déterminer la superficie totale que les non-Libanais peuvent acheter ou s'approprier après l'obtention de l'approbation préalable du CM. À supposer que le pourcentage de 3 % est respecté (et celui de 10 % à Beyrouth) et que le CM approuve la transaction, l'acheteur pourra acquérir des millions de m² concentrés dans un

seul emplacement ou répartis dans divers emplacements à travers le pays. En réalité, aucune procédure, ou critère, n'a été mise en place pour les permissions accordées par le CM concernant les demandes présentées pour l'achat de terrains ou de propriétés dont la superficie excède 3 000 m².

- 5) Il est très difficile, voire impossible dans certains cas, de tenir à jour les informations sur la propriété cumulée par les non-Libanais, étant donné que 50 % du territoire n'ont pas encore été cadastré (aradi ghair mamsou7ha).
- 6) Les taxes payées par les acheteurs non-Libanais sont presque identiques à celles versées par les acheteurs libanais. Dans les deux cas, il n'y a pas de taxe sur la plus-value ce qui encourage les non-Libanais à acheter et à revendre les terrains en faisant des profits, privant ainsi le Trésor public de revenus colossaux.
- 7) Les acheteurs non-Libanais disposent d'un délai allant jusqu'à cinq ans pour mettre en œuvre les projets sur les terrains achetés. En vertu du Décret-Loi 296/2001, si les travaux ne sont pas achevés dans les délais impartis, les terrains seront récupérés par l'État. En pratique, ceci n'a jamais eu lieu jusque-là (car les non-Libanais peuvent rester propriétaires des terrains pendant des décennies sans pour autant y entamer des travaux et sans faire l'objet d'un quelconque contrôle).

En bref, le Liban abrite l'un des marchés immobiliers les plus vibrants dans le monde. Le secteur immobilier, qui représente environ six milliards de dollars dans l'économie libanaise, a traditionnellement été un catalyseur de la croissance. Les transactions foncières assurent 13 à 15 % des revenus de l'État. Ce secteur est soutenu par une loi très évoluée relative à la propriété immobilière qui garantit les droits à la propriété privée enregistrée auprès du gouvernement (site de la PNUD). La Direction des Affaires Foncières (DAF) relevant du Ministère des Finances (MF) est la dépositaire des droits de propriété.

7.2 ETAT ACTUEL

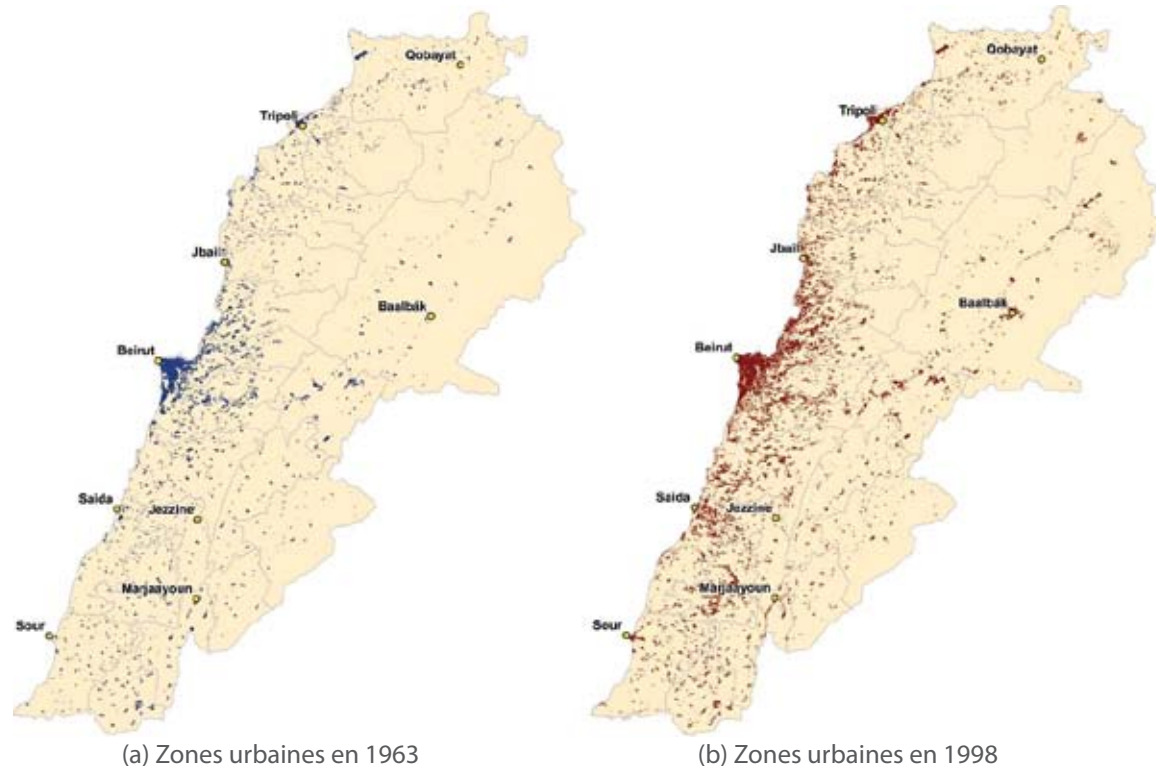
7.2.1 Étendue de l'urbanisation

Les plans directeurs doivent être approuvés par la DGU et doivent faire l'objet d'un décret approuvé par le CM dans un délai maximal de trois ans. Si le plan directeur n'a pas été approuvé par un décret émanant du CM dans le délai de trois ans, il sera alors nul et non avenu et sera remplacé par les réglementations de planification urbaine

en vigueur avant que la DGU ne l'adopte. En 2000, les plans directeurs approuvés couvraient 1 091 km² (soit 10,4 % du territoire) alors que les plans directeurs non approuvés couvraient une superficie additionnelle de 614 km² (5,8 %) - ces plans directeurs attendent la promulgation du décret correspondant. Par conséquent, jusqu'en 2004, la superficie totale couverte par les plans directeurs (approuvés par décret et approuvés par un arrêté du CSU/sans décret) est de l'ordre de 1 705 km² (16,2%). La superficie restante (83,8%) demeure non aménagée (*ghayr mousannaf*) et non cadastrée (*ghayr mamsouh*).

Comme le reste du monde, le Liban devient urbanisé - voir les statistiques correspondantes dans l'Encadré 7.3. Le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Libanais (SDATL) comporte des cartes détaillées sur l'occupation et l'affectation des terrains au Liban. Bien que les résultats du plan directeur aient été publiés en 2004, les données relatives à l'occupation des sols se sont basées sur les images satellitaires fournies par le ME et par le Centre National de Télédétection (images IRS et LandSat). Selon ce plan, les zones urbaines occupaient approximativement, au début des années 1960, 260 km² alors que vers 1998, cette occupation a augmenté pour atteindre une superficie de 649 km² (voir l'évolution des zones urbaines entre 1962 et 1998 dans la Figure 7.1). Les

Figure 7. 1 Urbanisation au Liban entre 1963 et 1998



(a) Zones urbaines en 1963

(b) Zones urbaines en 1998

Source: CDR-NLUMP, 2004

zones urbaines ont été l'objet d'une subdivision supplémentaire en quatre grandes catégories (voir le pourcentage de distribution dans la Figure 7.2) :

Encadré 7.3 Urbanisation au Liban

Densité démographique : 400 personnes/km² (dont les réfugiés palestiniens)

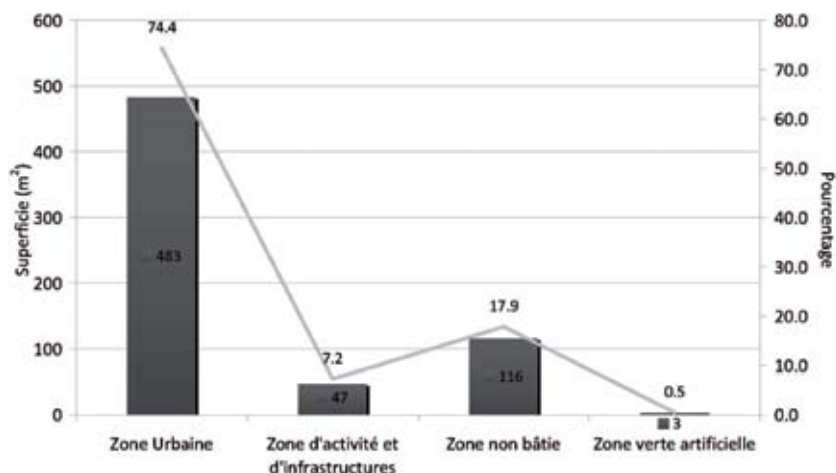
Source : WB, 2010

Taux d'urbanisation : 88 % (2005)

Taux de croissance de la population urbaine : 2,2 % (2005)

Source : At A Glance - Lebanon Statistics, UNICEF 2007

Figure 7.2 Superficie totale des zones urbaines par catégorie (1998)



Source: CDR-NLUMP (2004)



- 1) Zones urbaines : Cette catégorie inclut les zones urbaines continues et discontinues, les complexes touristiques et les sites archéologiques.
- 2) Infrastructure et zones d'activité : Cette catégorie inclut les réseaux routiers, les ports marins, les aéroports ainsi que les zones industrielles et commerciales.
- 3) Zones artificielles non construites : Cette catégorie comprend les carrières, les dépotoirs, les décharges, les terrains gagnés sur la mer, les chantiers de construction et les terrains urbains vacants.
- 4) Zones vertes artificielles : Cette catégorie comprend les centres sportifs et les parcs publics.

Le plan directeur a de plus prévu que l'urbanisation dévorerait chaque année une superficie supplémentaire de l'ordre de 10 km² dans les zones naturelles. Une autre méthode plus précise qui permet d'évaluer la croissance urbaine avec le temps est basée sur le calcul de la superficie totale à travers les permis de construire accordés (voir les données sur les permis dans le Chapitre 6). Cette méthode se base sur plusieurs hypothèses dont le pourcentage des permis effectivement mis en œuvre et le nombre d'étages effectivement construits (une tour occupe une plus grande superficie qu'un immeuble de faible hauteur). Selon cette méthode, les taux de croissance annuels se rapprochent de 5 km². En dépit de l'impact de la guerre de juillet 2006 et de la crise financière mondiale sur le secteur de la construction au Liban, on estime que la superficie totale des

zones urbaines a augmenté pour atteindre environ 709 à 769 km² (soit 7-8 % du territoire) selon le scénario de croissance suivi. Le Centre National de Télédétection (relevant du CNRS) est en train actuellement de mettre à jour les données relatives à l'occupation et à l'affectation des terrains au Liban et la publication des nouvelles données est prévue pour 2011.

Expansion Urbaine

L'expansion urbaine au Liban peut être classée en trois catégories : l'expansion radiale, l'expansion linéaire et l'expansion en saute-mouton (dite de Leap frog). L'expansion radiale (ou concentrique) est très visible autour des principales villes dont Beyrouth, Baalbeck, Zahlé et Marjeyoun. L'expansion linéaire (ou la construction en forme de ruban) a lieu quand les villes et les villages s'étendent tout au long des principaux axes routiers, créant ainsi de longues rangées d'unités résidentielles et de centres commerciaux des deux côtés de la route. Parmi les exemples qu'il convient de citer figurent les autoroutes côtières (celle qui relie Beyrouth à Jounieh et celle qui relie Beyrouth à Sarafand) et des régions bien spécifiques à l'intérieur du pays (de Tripoli à Halba au Liban-Nord et de Zahrani à Nabatieh au Liban-Sud). Le développement urbain en saute-mouton a lieu quand les promoteurs immobiliers bâtissent de nouvelles résidences plus loin qu'une zone urbaine existante, court-circuitant des parcelles de terrain vacantes situées à une distance plus proche de la ville. Parmi les exemples existants nous citons : Mechref Village (Mechref), Pine Hills (Chbanieh), Pine Park (Roumieh) et Beit Misk

(Bhersaf). Les terrains qui se situent entre les deux deviennent soudain accessibles à un plus grand nombre de personnes et, par conséquent, attrayants pour les promoteurs commerciaux et le processus d'urbanisation. Voir l'expansion urbaine dans la **Carte 8**.

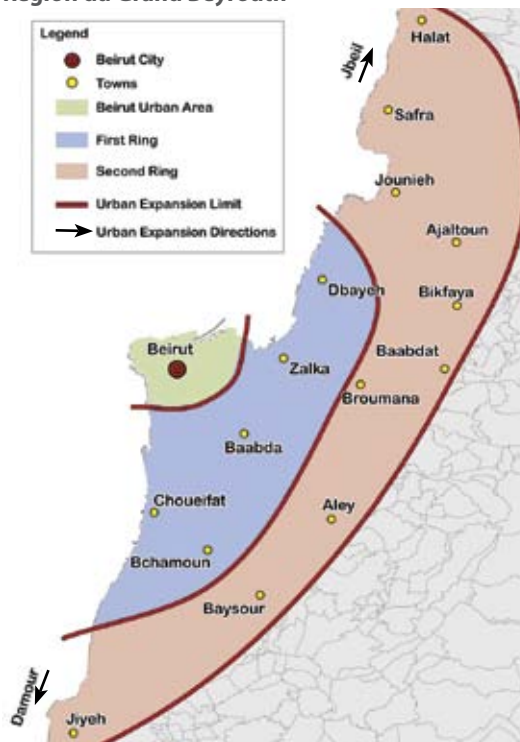
Région du Grand Beyrouth

Le pôle urbain le plus important du Liban est la capitale Beyrouth qui s'est transformée en une agglomération regroupant 1,8 million de personnes et qui est mieux connue sous le nom de la région du Grand Beyrouth (RGB). Cette ville s'est étendue pendant les trois dernières décennies dans trois directions distinctes : (1) vers le nord en direction de Jbeil, (2) vers le sud en direction de Damour et (3) vers l'est en direction de Aley, Broumana, Bikfaya et Bchamoun. En pratique, toutes les villes et tous les villages situés dans un rayon de 20 km de Beyrouth sont aujourd'hui largement connectés à la ville de Beyrouth en raison de la construction.

La RGB s'étend sur une distance de plus de 60 km du nord au sud entre Halat et Jiyeh (soit environ 30 % du littoral libanais) et couvre 468 km² (Faour et al., 2005). À titre illustratif, la RGB peut être divisée en deux couronnes : (1) la première couronne s'étend de Dbayé à Khaldeh (à moins de 400 m d'altitude) et (2) la deuxième couronne s'étend plus au nord et au sud de Beyrouth de Jounieh à Ajaltoun, Bikfaya, Broumana, Aley, Baysour, Jiyeh et Damour. Voir l'étendue de l'urbanisation dans la **Figure 7.3**

Faour a aussi étudié le taux de croissance urbaine à Beyrouth et dans des cazas spécifiques au Mont-Liban pour la période s'étendant de 1963 à 2003 (Faour et al. 2005). Son analyse montre que Beyrouth ne s'est pas beaucoup développée au cours de cette période à cause essentiellement du fait que la ville était déjà construite et qu'il existait encore très peu de terrains vacants alors que les cazas de Aley, Baabda, Chouf, Metn, Jbeil et Kesrouan ont enregistré des taux de croissance énormes en l'espace de quatre décennies. Par exemple, à Aley, l'étendue des zones urbaines a doublé en passant de 22 km² en 1963 à 44 km² en 2003 alors qu'au Kesrouan, l'étendue des zones urbaines a plus que doublé en passant de 14 km² en 1963 à 33 km² en 2003. Voir les principaux résultats dans l'**Encadré 7.4**.

Figure 7.3 Étendue de l'urbanisation dans la Région du Grand Beyrouth

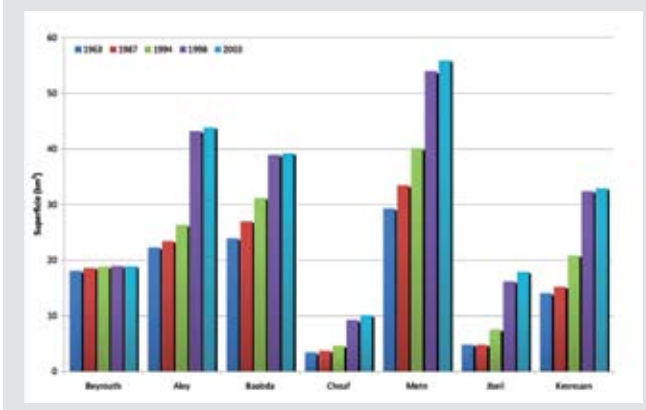


Source : Établie par ECODIT pour le Rapport SOER 2010

Encadré 7.4 Évolution des zones urbaines à Beyrouth et dans des cazas spécifiques au Mont-Liban

Year	Total Urban Area (km ²)	Annual Growth (km ² /year)
1963	116	
1987	126	0.74
1994	149	3.40
1998	213	15.69
2003	219	1.27

Source: Faour et. al, 2005



Implantations Informelles

Selon l'UNRWA, il existe 12 camps formels dans le pays (Ain El Helwé, Beddawi, Burj Barajneh, Burj Chemali, Dbayé, El Buss, Mar Elias, Mieh w Mieh, Nahr el Bared, Rachidieh, Chatila, et Wavel) et environ 15 implantations informelles. Ces camps ont tendance à se regrouper autour des villes côtières et empiètent sur des régions censées être protégées compte tenu de l'importance de leur patrimoine environnemental et/ou archéologique. Tel est le cas de Tripoli, Beyrouth, Saïda et Tyr. La dimension humaine mise à part, il convient de noter que ces camps gagnent du terrain sur des zones naturelles qui ne sont soumises à aucun règlement de zonage. En l'absence de règlements de zonage, le contentieux permanent autour de leur statut a privé les camps de certains éléments de l'infrastructure et des services de base dont le raccordement au réseau d'alimentation en eau et aux systèmes d'égouts.

Nouvelles Stations de Montagne

La décennie passée a enregistré une ruée sans précédent vers la construction de stations de montagne, notamment sur les collines qui surplombent la ville de Beyrouth ainsi que dans d'autres régions du Mont-Liban. Ces stations se présentent sous différentes formes, offrent différents niveaux de confort et de loisirs et attirent tant les acquéreurs libanais que les acquéreurs non-libanais. Au moment où il est plus probable que les acheteurs libanais vivent dans ces stations tout au long de l'année (résidences permanentes), les acheteurs non-libanais, quant à eux, utilisent leur propriété d'une manière plus sporadique et, dans de nombreux cas, uniquement au cours de la période de pointe en été (juillet et août). Dans certains cas, les acheteurs libanais recherchent des chalets, des appartements et des villas dans des stations de montagne bien organisées pour les utiliser comme résidence secondaire pendant des mois spécifiques de l'hiver et de l'été ou pour fuir Beyrouth qui a été le théâtre de manifestations et d'autres incidents sécuritaires depuis la publication du Rapport SOER 2001 - voir *Sélection de stations de montagne* dans le *Tableau 7.2*

Il revient aux départements chargés de la planification urbaine et aux municipalités concernées d'évaluer minutieusement les implications de ces stations de montagne sur l'environnement. Le Rapport SOER considère que les stations de montagne ont des impacts potentiellement importants et irréversibles non seulement sur l'environnement naturel mais

aussi sur le tissu rural des villages et des villes en montagne. Voir analyse des impacts dans la **Section 7.2.5**

Ménages

Au niveau des immeubles, l'urbanisation peut être mesurée en fonction du nombre de nouveaux permis de construire, du nombre de nouveaux immeubles et unités résidentielles. Le Tableau 7.3 ci-après montre l'augmentation du nombre des immeubles et des unités résidentielles entre 1996 et 2004 par *Mohafaza*. L'augmentation totale du nombre d'immeubles était de 4,03 % alors qu'elle était de 5,51 % pour les unités résidentielles. Les plus importantes augmentations ont été enregistrées dans la *Mohafaza* de Nabatiyeh - un taux surprenant de 10,75 % pour les immeubles et de 17,80 % pour les unités résidentielles (les pourcentages négatifs résultent de données erronées relevées pendant le recensement et ne doivent pas être interprétés comme un déclin du parc immobilier).

Nouvelles Tours de Grande Hauteur

Les tours de grande hauteur prolifèrent à Beyrouth. La demande croissante sur les propriétés a entraîné une hausse des prix des terrains poussant les promoteurs immobiliers à acquérir des propriétés et à bâtir verticalement. Ce faisant, beaucoup d'anciens immeubles ont été démolis (parfois illégalement) pour être remplacés par des tours de grande hauteur. Les parcelles adjacentes étaient aussi souvent annexées pour permettre l'édification d'immeubles plus grands et plus hauts. Ces immeubles augmentent le rapport de la superficie locative et/ou vendable par unité de surface du terrain. Les tours de grande hauteur sont entraînés à détruire le patrimoine de Beyrouth tout en affectant son tissu social et urbain et en changeant sa ligne d'horizon. Les promoteurs puissants, soutenus par les institutions de prêt, prennent l'initiative de remodeler Beyrouth. La ville est en train de perdre rapidement ses vieilles maisons traditionnelles avec leurs toits de tuile rouge, leurs fenêtres voûtées ainsi que leurs merveilleux balcons et leurs jardins accueillants. Beaucoup d'immeubles présentant des caractéristiques de l'architecture coloniale française et de l'architecture ottomane ont été démolis pour céder la place à des complexes résidentiels de grande hauteur. Le nombre de parcelles vacantes utilisées comme aires de stationnement enregistre aussi un déclin rapide et ces parkings sont remplacés par des grues et des marteaux piqueurs - voir *sélection de tours de grande hauteur* dans le *Tableau 7.4*

Tableau 7.2 Sélection de stations de montagne au Liban (en cours de construction et/ou récemment achevées)

Nom du projet	Emplacement	Superficie totale (m ²)	Description
Ahlam Mountain Resort	Kfardebian	1 750 000	500 parcelles pour villas, spa, club-house, boutique-hôtel, station de golf et écoles de ski
Ain Barakeh	Chtaura (Békaa)	40 000	Terrain divisé en 20 parcelles pour la construction de villas et de maisons familiales
Alabadiyah Hills	Al Abadiyah, Bhamdoun	75 000	12 villas privées, 33 maisons en bande et 220 appartements de luxe ainsi qu'un spa, etc.
Beit Misk	Bhersaf	655 000	15 000 unités résidentielles
Bhersaf Tourist Village	Bhersaf	23 000	17 villas résidentielles
Clouds Faqra	Faqra	15 000	11 villas
Lamartine Residences	Shbanieh, Hammana	Non disponible	6 immeubles résidentiels
Les Suites de Faqra	Faqra	18 000	110 suites
Les Villettes de Kfardebian	Kfardebian	10 000	Cinq villas de 650 m ² et vingt villas de 290 m ²
Tilal Bhersaf	Bhersaf	Non disponible	14 immeubles résidentiels
Tilal Faqra	Faqra	Non disponible	Non disponible

Source : Données compilées par ECODIT pour le Rapport SOER 2010 et basées sur des annonces publicitaires.

Tableau 7.3 Augmentation du nombre d'immeubles et d'unités résidentielles de 1996 à 2004

Mohafaza	Immeubles		Evolution	Unités Résidentielles		Evolution
	1996	2004		1996	2004	
Beyrouth	18,810	18,336	-2.52%	159,438	156,890	-1.60%
Mont Liban	111,504	115,488	3.57%	460,440	498,252	8.21%
Liban Nord	107,268	110,953	3.44%	257,514	263,497	2.32%
Békaa	97,727	105,380	7.83%	178,879	183,041	2.33%
Liban Sud	69,873	67,557	-3.31%	152,367	161,786	6.18%
Nabatieh	56,705	62,801	10.75%	96,835	114,068	17.80%
Totale	461,887	480,515	4.03%	1,307,469	1,379,538	5.51%

Source: Census of Buildings, Dwellings and Establishments (CAS, 2004)

Tableau 7.4 Sélection de tours de grande hauteur à Beyrouth (en cours de construction et/ou récemment achevées)

Nom du Projet	Situation à Beyrouth	Elévation Approx. (m)	Etages	Site précédent
Sama Beirut	Sodeco	187	50	Parking, ancienne demeure et station d'essence
Sky Gate	Achrafieh	170	40	Terrains vacants et terrains naturels verts
The Landmark	Riad el Solh	168	42	Vestige historique et parking
Platinum Tower	Mina El Hosn	153	34	Terrains vacants
Marina Tower	Mina El Hosn	150	27	Terrains vacants
Mirror Tower	Mina El Hosn	142	37	Terrains naturels verts
Les Domes de Sursock	Achrafieh	140	28	Parking et ancienne demeure
La Citadelle de Beyrouth	Ain El Mreisseh	140	34 (2 blocks)	Parking et bâtiment
Bay Tower	Mina El Hosn	125	30	Terrains vacants
Four Seasons Hotel	Mina El Hosn	120	26	Terrains vacants
Beirut Tower	Mina El Hosn	112	30	Terrains vacants
Venus Towers (3 towers)	Mina El Hosn	105 - 95 - 84	30 - 27 - 24	Terrains vacants et parking
Beirut Terraces	Mina El Hosn	100	25	Terrains vacants et parking
Atomium 5242	Achrafieh	100	27	Parking
Ashrafieh Tower	Achrafieh	100	25	Parking et ancienne demeure
Harbor Tower	Medawar	80	25	Ancienne demeure et terrains naturels verts
Plus Towers	Bechara El Khoury Av.	49	14	Terrains vacants et vestige historique

Source : Données compilées par ECODIT pour le Rapport SOER 2010 et basées sur des annonces publicitaires.

7.2.2 Cadre institutionnel

Ministère des Travaux Publics et du Transport/ Départements Régionaux d'urbanisme

Les Départements régionaux d'urbanisme ont été établis dans chaque *caza* pour réexaminer les permis de construire et garantir leur conformité aux réglementations relatives à la planification urbaine adoptées par la DGU et/ou le CSU. Le département régional dispose généralement d'un directeur et de plusieurs ingénieurs civils ou architectes qui se chargent d'une région spécifique à l'intérieur du *caza*. Les départements régionaux font office de conseillers techniques pour les municipalités locales sur toutes les questions qui concernent l'urbanisme et la construction.

Pendant presque une décennie, et suite à la relance des élections municipales au Liban en 1998, plusieurs Fédérations de Municipalités (par exemple, Metn, Jbeil, Batroun, et Koura) ont mis en place leur propre département d'urbanisme (au niveau municipal) qui a été chargé de la même mission que celle confiée aux départements régionaux mais avec une seule différence : la compétence des fédérations se limite à celle des municipalités membres. Il convient de noter que beaucoup de villes et de villages au Liban ne disposent pas de conseil municipal et ont, par conséquent, recours au *kaemakam* pour résoudre les problèmes administratifs et au Département Régional d'Urbanisme pour traiter les questions relatives à la planification urbaine. Seules deux municipalités au Liban ont leur propre département d'urbanisme, à savoir Beyrouth et Tripoli.

Ministère des Travaux Publics et du Transport/ Conseil Supérieur de l'Urbanisme

Le CSU a été fondé en 1962 (par le Décret-Loi 69 du 24/09/1962) et ses fonctions couvrent l'ensemble du territoire. Le Conseil est présidé par le Directeur Général de l'Urbanisme. En vertu de la Loi d'urbanisme (Décret-Loi 69/1983 et ses amendements), le Conseil est constitué de 12 membres : les Directeurs Généraux de l'Urbanisme, de la Justice, de l'Intérieur et des Municipalités (conseils locaux et administration locale), des Travaux Publics et du Transport (routes et immeubles), du Logement et de l'Environnement ainsi que le Directeur des Programmes au CDR, les Présidents de l'Ordre des Ingénieurs et Architectes à Beyrouth et à Tripoli et trois experts (en sociologie, en urbanisme et environnement et en architecture). Cette composition penche sans doute en faveur des partisans de la construction. Le Conseil Supérieur de l'Urbanisme a pour rôle de : (1)

réexaminer et d'approuver les plans directeurs d'urbanisme ainsi que les grands projets - les projets qui couvrent une superficie de plus de 3 000 m² à Beyrouth et de plus de 10 000 m² à l'extérieur de Beyrouth, les superficies étant calculées en fonction de la superficie totale avant la construction; (2) préparer des projets de décrets relatifs à la création de sociétés immobilières, à l'expropriation et au lotissement des terrains; (3) réexaminer les décisions relatives au permis de construire et de lotissement; et (4) réexaminer les amendements proposés concernant la planification urbaine et la loi de construction.

Ministère de l'Intérieur et des Municipalités/ Municipalités

Le Liban compte 994 municipalités. L'octroi des permis de construire relève de la seule responsabilité du chef de la municipalité - c'est un pouvoir exceptionnel à condition qu'il soit dûment et équitablement exercé. Le permis de construire est à son tour tributaire de l'approbation de l'institution concernée, à savoir les départements régionaux d'urbanisme, la Fédération des Municipalités et/ou le CSU. La procédure à suivre pour l'obtention d'un permis est exposée en détail dans la **Section 7.2.4**

Ordre des Ingénieurs et Architectes

Le Liban dispose de deux OEA, à Beyrouth et à Tripoli respectivement. Leur fondation au milieu des années 1950 avait comme premier objectif d'officialiser la profession des ingénieurs et des architectes au Liban et d'empêcher les pseudos ingénieurs et architectes de l'exercer. Les ingénieurs et les architectes ne choisissent pas leur Ordre mais c'est leur lieu d'origine qui détermine leur lieu d'inscription (ainsi, les ingénieurs du Liban-Nord s'inscrivent à Tripoli alors que tous les autres ingénieurs s'inscrivent à Beyrouth). Le nombre total des ingénieurs inscrits à l'OEA en 2010 était d'environ 33 000 à Beyrouth et de 7 300 à Tripoli. Les membres de l'OEA appartiennent à différents domaines de spécialité (architecture, génie civil, génie électrique, génie mécanique, génie des télécommunications et génie agricole). Seuls les architectes et les ingénieurs civils sont habilités à signer les permis de construire et les plans d'exécution; ils doivent être des pigistes qui ne sont ni des fonctionnaires gouvernementaux ni des salariés dans des entreprises privées (de génie). Chaque architecte ou ingénieur civil pigiste a le droit de signer annuellement des plans dont la superficie totale peut arriver jusqu'à 16 000 m². Ce système de quota est partiellement applicable aux fonctionnaires

gouvernementaux dans des circonstances exceptionnelles mais ne peut être appliqué aux salariés du secteur privé. Les autres membres de l'OEA (ingénieurs mécaniques, électriques, etc.) peuvent participer à l'élaboration des plans d'exécution mais ne peuvent signer les plans qu'après approbation de l'architecte ou de l'ingénieur civil en charge du chantier.

7.2.3 Rappel historique sur la propriété privée

La propriété du bien foncier au Liban remonte au XVI^e siècle, à l'époque de l'Empire Ottoman et a évolué ultérieurement sous l'influence des réglementations ottomanes (appelées *tanzimat*), du mandat français (1920-1943) et de la République Libanaise. Les modifications les plus importantes sont expliquées ci-après puisque qu'elles ont eu un effet sur la situation actuelle de l'urbanisation dans le pays.

Les réglementations ottomanes (tanzimat)

L'Empire ottoman a mis en place un système pour gérer les actes de propriété appelé *dafter khaqany* (ou registre foncier) au courant de la moitié des années 1800. Le système a simplement officialisé la procédure d'enregistrement quotidienne des transactions foncières. L'Empire ottoman a aussi mis en place des bureaux d'enregistrement dans chaque région administrative connus sous le nom de *sandjak* et chaque bureau était géré par un directeur et plusieurs secrétaires. Pour chaque transaction foncière, il était demandé au vendeur de fournir plusieurs documents importants dont un certificat *ilm wa khabar* délivré par le *mokhtar* ou le *imam* local décrivant la propriété. Le bureau d'enregistrement devait par la suite passer en revue les documents alors que le bureau du cadastre devait déterminer les frais à verser pour exécuter la transaction et vérifier toute éventuelle taxe impayée. La transaction requiert l'approbation du directeur du bureau de cadastre qui l'enregistre en présence du vendeur et de l'acheteur, ou des personnes mandatées par eux, et des témoins. L'acheteur reçoit alors le nouvel acte de propriété appelé *tapou sanadi*. Les informations fournies dans l'acte de propriété sont identiques à celles inscrites dans le Registre foncier.

Ces réglementations ou *tanzimat* ont eu un impact profond sur le secteur immobilier au Liban (et au-delà). Avant cela, la propriété privée n'était ni garantie ni protégée par la loi. Les propriétaires étaient souvent contraints à vendre leurs terrains et les acheteurs versaient des pots-de-vin aux fonctionnaires de l'administration pour officialiser la transaction même en

l'absence de la documentation requise. En 1864, l'Empire Ottoman a approuvé la loi qui interdisait et annulait toutes les transactions foncières qui n'ont pas été conclues à travers le bureau d'enregistrement ou les tribunaux du cadastre connus aussi sous le nom de *Mahaqem el Chaiyya*. Les individus qui avaient conclu des transactions en dehors de ces deux circuits légaux étaient emprisonnés. De plus, des agents de police étaient présents dans tous les bureaux d'enregistrement pour intervenir au cas où avait lieu une transaction frauduleuse ou une transaction basée sur l'intimidation et la force. Toutes ensemble, ces *tanzimat* ont favorisé la protection de la propriété privée, ont augmenté la valeur des propriétés et ont ouvert la voie à la construction à grande échelle de nouveaux bâtiments à l'extérieur des murailles de la ville.

Mandat Français (1920-1943)

Un nouveau système cadastral a été mis en place, sous le mandat français, afin d'assurer une plus grande protection à la propriété privée, et ce en offrant des garanties supplémentaires en vue de faciliter et de promouvoir les activités économiques. Le mandat a reconnu la valeur de la propriété en tant que terrain exploitable pour la production agricole, bien foncier et moyen de financement (Aveline, 1997). Ce système, toujours en vigueur aujourd'hui, a entamé la délimitation de chaque parcelle de terrain à Beyrouth, à Tripoli et dans d'autres régions. L'objectif de ce système était de résoudre tout litige survenant à cause du chevauchement des propriétés entre propriétaires de terrains adjacents (objectif non atteint sous l'Empire ottoman)² et de reconnaître les actes de propriété individuels et en se basant sur un recensement détaillé.

L'acte de propriété connu aussi sous le nom de *sanad tamlik* a été institutionnalisé comme le fondement de la propriété et de tous les droits inhérents. Un acte de propriété est un document officiel légal signé, certifié et émis pour rendre effectif tout transfert de propriété ou pour instituer une obligation juridique ou un contrat légal. En termes immobiliers, un acte de propriété régit toutes les activités qui ont lieu à l'intérieur d'une propriété bien délimitée. Les arbres et les immeubles sont considérés comme une partie intégrante de l'acte de propriété. Les actes de propriété peuvent être détenus par un ou plusieurs propriétaires qui exercent leurs droits sur la propriété appelés *Tessarouf*. Les actes de propriété peuvent être modifiés suite au regroupement de plusieurs parcelles adjacentes en une seule grande parcelle (Aveline, 1997).

²Les archives du Cadastre de Beyrouth

République Libanaise (1943-jusqu'à présent)

La loi sur la propriété au Liban n'a pas beaucoup changé depuis le mandat français (Décret 3339/LR de novembre 1930) (Boustany, 1983). Le système en place a fonctionné sans problème durant la période qui s'est étendue de 1950 à 1975 et qui a été marquée par une croissance et une stabilité sur le plan économique. Même durant la guerre civile (1975-1990), les procédures administratives se sont poursuivies normalement et n'ont été ni contestées ni défiées par les milices de cette époque. En réalité, les registres cadastraux n'ont jamais été ni brûlés ni volés. Ce phénomène était probablement le résultat des accords informels conclus entre les seigneurs de la guerre et les politiciens de cette époque parce qu'ils étaient eux-mêmes aussi des propriétaires terriens ou des spéculateurs. Peu de cas de fraude cadastrale ont été enregistrés et ceux-ci ont été généralement sporadiques et insignifiants.³

⁴Ibidem.

³Entretien personnel avec Mme Samia Sfeir en 2007

Par conséquent, le système avait un effet stabilisateur sur les secteurs immobilier et de construction malgré la période troublée de la guerre. Il est important de noter un changement notable et crucial qui a eu lieu à la fin du mandat français, à savoir la levée des taxes imposées sur les terrains vacants (c'est-à-dire non construits). Par contre, tous les autres terrains contenant

des immeubles qui incluent des bureaux, des magasins, des usines, des banques et des unités résidentielles (à condition que le propriétaire détienne plus d'une seule unité) étaient et continuent à être soumis à une taxe annuelle sur la propriété connue sous le nom de *Daribat al Amlak al Mabniyya*.⁴

7.2.4 Loi d'urbanisme

La loi d'urbanisme libanaise remonte à 1983 (Décret-Loi 69 du 9/9/1983). Cette loi, complète et visionnaire, est divisée en sept parties : (1) organisation et structure du Conseil Supérieur de l'Urbanisme, (2) plans directeurs d'urbanisme et réglementations de la planification urbaine pour les villages et les villes, (3) mise en œuvre des réglementations et des plans directeurs d'urbanisme dans les villages et les villes, (4) permis de construire, (5) réglementations relatives à l'exploitation des carrières et au concassage de roches, (6) lotissement des terrains et (7) diverses dispositions et applications. Cette loi, préparée et approuvée durant une période d'extrême instabilité et insécurité, mentionne les termes environnement et nature 16 fois.

Les extraits suivants mettent en évidence les dispositions les plus importantes sur la question de l'environnement :

- Article 7 *Planification urbaine pour le développement durable* : La planification urbaine doit prendre en considération la relation existante entre les communautés et les zones environnantes comme elle doit établir un équilibre entre les zones bâties et la nécessité de protéger les sites écologiques, les activités agricoles et les zones forestières.
- Article 8 *Les plans directeurs d'urbanisme* doivent définir les critères relatifs à l'exploitation des terrains dont la possibilité d'interdire toute construction à l'intérieur de la région étudiée (la déclarer une zone non constructible).
- Article 9 *Étudier les zones non aménagées* : Sur proposition du ministre des Travaux publics et du Transport, et après des concertations avec le CSU et la municipalité concernée, une région peut être considérée "sous étude" pour une période allant jusqu'à deux ans. Au cours de cette période, aucun permis ne peut être délivré (construction, lotissement, etc.)
- Article 17 *Restrictions sur les coefficients d'occupation* : Il est impossible de verser une quelconque compensation au propriétaire pour toute restriction imposée par le règlement de construction (dont la marge de recul, le nombre d'étages, la hauteur et la couleur du bâtiment) et qui s'avère nécessaire pour protéger la sécurité et la santé publiques ou pour sauvegarder l'environnement naturel.
- Article 19 *Échange de terres pour protéger le patrimoine ou l'aménagement paysager* : Des organismes agréés pourraient exproprier des terrains privés (dans l'intérêt général) en donnant au propriétaire un terrain voisin de valeur égale comme compensation. En effet, les autorités procèdent à un échange de terrains.
- Article 20 *Remembrement des terres pour protéger ou améliorer la planification urbaine* : L'autorité compétente peut procéder au remembrement d'une région entière pour faciliter la planification urbaine d'une manière significative si celle-ci est entravée par la distribution et la délimitation actuelles.
- Article 23 *Échange de terrains pour protéger les forêts* : Il est possible que le gouvernement, ou la municipalité, donne au propriétaire en échange d'une terre forestière une autre parcelle de terrain quand les forêts ou les espaces verts sont situés à proximité de complexes résidentiels.
- Article 24 *Contrat de partenariat public-privé pour accéder aux forêts et aux sites naturels situés à l'intérieur des propriétés privées*. Les municipalités, ou les fédérations des municipalités, peuvent conclure des contrats avec les propriétaires privés afin d'assurer l'accès, du public ou à des fins récréatives, aux forêts et autres régions naturelles qui leur appartiennent. En contrepartie, les municipalités percevront un droit d'entrée pour payer les gardes forestiers et l'entretien.

L'importance et la clairvoyance de la Loi d'Urbanisme de 1983 ne pourraient être suffisamment mises en valeur. Malheureusement, on ne peut guère prouver que les départements d'urbanisme l'appliquent effectivement et que la société civile est au courant de l'existence de ce Décret-Loi.

7.2.5 Lois et permis de construire

Les Premières Lois de Construction

Les premières lois de construction au Liban ont été initiées à Beyrouth vers la fin des années 1800. La Municipalité de Beyrouth a mis en place des réglementations de construction qui ont été ultérieurement adoptées par d'autres municipalités pour faire face à la densification urbaine de certaines régions ou quartiers. Ces premières municipalités ont perçu la nécessité de contrôler et de gérer les reliefs urbains et d'éviter et/ou résoudre les litiges juridiques entre parcelles adjacentes (c'est-à-dire les limites, les marges de recul, la hauteur). C'est un ingénieur de la Municipalité de Beyrouth, M. A. Abdel Nour, qui a été chargé de rédiger et de rassembler les lois de construction et les décisions d'expropriation dans un recueil datant de 1896 et intitulé *Qanoun al Abniah Wa Qarar al Istimlak*.

Selon ces premiers instruments juridiques, les propriétaires du bien foncier devaient remettre à la municipalité un permis de construire avant d'entamer les travaux. Ce permis devait inclure une demande manuscrite décrivant les travaux proposés ainsi que les plans de conception qui portaient essentiellement sur les dimensions du bâtiment (longueur, largeur et hauteur). Les maîtres d'œuvre appelés *Moallem* et les propriétaires étaient tenus responsables si les dimensions du bâtiment érigé s'avéraient non conformes au plan initial. Les travaux non conformes étaient immédiatement interrompus et la municipalité imposait des amendes substantielles et forçait les parties concernées à démolir la construction illégale (Abdel Nour, 1896).

En pratique, ces premières lois de construction exigeaient l'érection des bâtiments tout au long des routes existantes et ont classé les routes en cinq catégories en fonction de leur largeur. (Le calcul de la largeur de la route prend en considération la largeur de la route ainsi que le recul de part et d'autre de cette route). Cette restriction fut un facteur décisif dans le développement et l'évolution de reliefs urbains linéaires et plus harmonieux (Abdel Nour, 1896). Actuellement, c'est la loi de construction

646 de décembre 2004 (appelée aussi Code du bâtiment) qui est la pièce maîtresse de toutes les activités de construction au Liban. Dans certaines régions, les activités de construction ont été encore plus touchées et modulées en présence de plans directeurs d'urbanisme qui suivaient des modèles de zonage linéaire et/ou radial. Le principe de base du plan directeur est de délimiter l'espace urbain en zones homogènes ayant différents coefficients d'occupation. La logique sous-jacente qui se cache derrière les premiers plans directeurs d'urbanisme avait pour objectif d'attribuer au centre des villages et des villes le coefficient d'occupation le plus élevé - des régions réputées de par leur patrimoine urbain et architectural.

Loi de Construction 646/2004

La Loi de Construction 646 de 2004 a apporté un certain nombre de modifications au secteur. Certaines modifications semblent être avantageuses pour le secteur de la construction alors que d'autres sont importantes pour la protection des paysages et pour garantir la durabilité de l'environnement en général. Voir la brève analyse de la nouvelle loi dans le Tableau 7.5

Tableau 7.5 Incidences sur l'environnement de la Loi de construction 646/2004 (passages choisis)

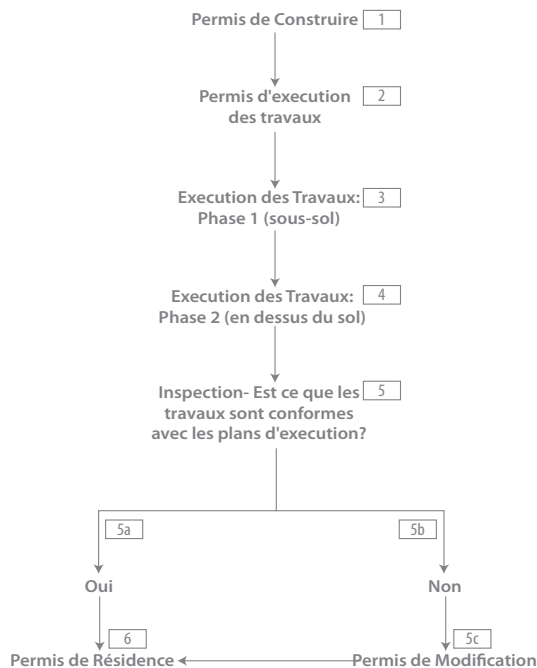
<i>Changements introduits</i>	<i>Implications sur l'environnement</i>
La période de validité d'un permis de construction a été augmenté de 4 à 6 ans, avec la possibilité d'une prolongation de 2 ans sans taxes.	Les chantiers de construction s'étendent plus; dans les villes, ce qui affecte les voisins et les piétons (poussière, le bruit, l'obstruction prolongée de trottoirs); dans les villages, bâtiments inachevés impact dans le paysage. Heureusement, l'article 3 de la loi régleme les amendes pour les bâtiments qui ne sont pas achevés dans le délai permis (8 ans max). Ces amendes sont entrées en vigueur en Décembre 2005, mais n'ont pas encore été exercé.
Escaliers (ascenseur) sont exclus du calcul des coefficients de construction à condition qu'ils consomment moins de 20m ² par étage	Pratiquement, cela signifie que les bâtiments dépassent les capacités juridiques coefficient de 20m ² (la superficie du lot) qui réduit l'infiltration d'eau supplémentaires. Les petits colis sont maintenant plus attrayants pour la construction.
Chaque parking souterrain supplémentaire, au-delà de ce qui est prescrit dans le droit de la construction, seront exemptés de taxes.	Cette incitation incite les constructeurs à optimiser l'espace en sous-sol. Malheureusement, dans la pratique, la construction souterraine est prohibitive et un parking souterrain est en concurrence avec l'utilisation du fond d'autres tel que l'entreposage (souvent illégalement).
L'article 13 exige que les activités de construction et de démolition se conforment à la réglementation environnementale en vertu de droit de l'environnement 444/2002.	L'article identifie les conditions pour ne pas accorder des permis de construction (sécurité, santé publique, paysage, architecture). Il permet également aux autorités de planification urbaine de demander aux développeurs de fournir des infrastructures supplémentaires, y compris les stations d'épuration et les jardins.

Le processus d'Obtention de Permis

La construction au Liban est soumise à un processus compliqué pour l'obtention d'un permis. L'organigramme suivant présente un aperçu simplifié des nombreux permis nécessaires afin de comprendre les

faiblesses du système et ses répercussions sur l'environnement. Le processus dans son ensemble est divisé en six principales étapes (la terminologie en arabe sert de référence) - voir l'organigramme dans la **Figure 7.4** :

Figure 7.4 Aperçu simplifié sur le processus d'obtention d'un permis pour les immeubles résidentiels



Source : Établi par ECODIT pour le Rapport SOER 2010

Légende annotée :

Stade 1 : Le propriétaire doit charger un ingénieur civil - ou un architecte - dûment enregistré à l'OEA à Beyrouth ou à Tripoli de présenter une demande de permis de construire. Après l'obtention du permis, le propriétaire peut entamer les procédures pour obtenir le permis d'exécution des travaux. *En théorie*, les permis doivent être conformes à la loi de construction, au coefficient d'occupation et au plan directeur d'urbanisme (le cas échéant). *En pratique*, les erreurs et les écarts intentionnels qui enfreignent les réglementations pourraient passer inaperçues ou avoir lieu en raison du clientélisme.

Stade 2 : Le permis d'exécution des travaux permet au propriétaire d'entamer les travaux de construction qui sont divisés en deux phases, appelées Phase 1 et Phase 2.

Stade 3 : La phase 1 des travaux de construction comprend tous les travaux de construction des sous-sols jusqu'à 1 m au-dessus du niveau du sol (notamment les travaux d'excavation, de soutènement ainsi que d'autres ouvrages en béton). *En théorie*, la Phase 1 doit être achevée et inspectée par l'ingénieur civil ou l'architecte du Département Régional d'Urbanisme avant d'entamer la Phase 2. L'inspection doit vérifier

les points d'élévation, le terrassement, le remblayage, etc. *En pratique*, l'inspection est rudimentaire, si elle a lieu, et toute effraction est facilement réglée en raison du clientélisme.

Stade 4 : La Phase 2 de la construction comprend les niveaux au-dessus des sous-sols et est tributaire de l'approbation des travaux de la Phase 1. *En pratique*, les propriétaires sont souvent de connivence avec des membres des municipalités concernées pour contourner l'inspection obligatoire, entamer les travaux au-dessus des sous-sols sans approbation préalable et puis décaler l'inspection avec ses tracas (ainsi que le règlement de toute infraction) jusqu'à l'achèvement des travaux de construction. Les propriétaires obtiennent alors un permis différé pour la Phase 1 du département régional de la DGU. Cependant, il convient de noter que, dans certains cas, une telle violation du processus d'obtention du permis n'est pas déraisonnable compte tenu du délai excessif nécessaire pour obtenir l'approbation pour les travaux de la Phase 1 même pour les bâtiments complètement conformes aux exigences.

Stade 5 : Après l'achèvement de tous les travaux, le bâtiment doit être inspecté par l'OEA et la municipalité concernée et/ou par le département régional de la DGU pour vérifier sa conformité aux plans d'ingénierie et aux dessins techniques effectifs, y inclus le remplacement des arbres endommagés et/ou arrachés et la configuration des fosses septiques dans les communautés non desservies par un réseau public d'assainissement. Si le bâtiment n'est pas conforme aux plans, le propriétaire doit présenter une demande et obtenir un autre permis avant d'être habilité à obtenir un permis d'occupation. Le permis de modification vise à modifier les plans d'ingénierie, dans le respect absolu du Code du Bâtiment, et à obtenir l'approbation sur les nouveaux plans. *En pratique*, les modifications ne sont pas toujours complètement conformes au Code du bâtiment (ou au coefficient d'occupation approuvé) et les approbations sont, par contre, accordées moyennant des pots-de-vin ou d'autres formes de tentations.

Stade 6 : Après l'inspection du bâtiment pour vérifier s'il est habitable et conforme aux normes, la municipalité délivre un permis d'occupation.

Jusqu'à nouvel ordre, la plupart des permis de construire soumis aux départements régionaux de la DGU ou à la Fédération des municipalités (qui ont un département d'urbanisme) sont rudimentaires et se concentrent essentiellement sur les dimensions du bâtiment et sa forme globale. Le réexamen et le suivi sur le plan technique liés à la mise en application du permis de construire demeurent du seul ressort de l'OEA de Beyrouth et de Tripoli. Malheureusement, les activités menées par l'OEA se limitent, en pratique, aux procédures

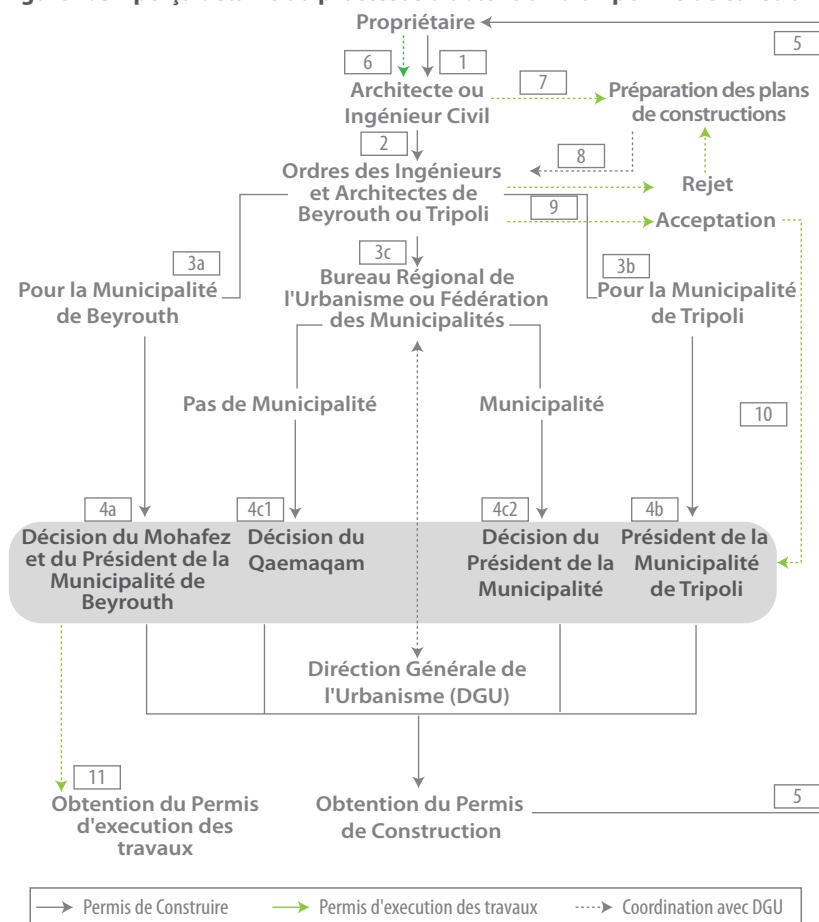
administratives. La supervision des principaux paramètres techniques de construction, tels que les spécifications relatives au matériau de revêtement, à l'exécution et à la réalisation des travaux de plomberie et à la structure du bâtiment restent à la discrétion des employés de l'OEA qui ne les déterminent pas suite à une inspection rigoureuse. De plus, l'octroi du permis au niveau municipal se concentre exclusivement sur la conformité des spécifications du bâtiment aux dispositions de la loi et, partant, prend rarement en considération d'autres critères relatifs à l'urbanisme, tels que la morphologie urbaine, l'aménagement urbain, les marges de recul, l'apparence du bâtiment, la ligne d'horizon urbaine et les espaces verts.

Le permis de construire et le permis d'exécution des travaux impliquent plusieurs étapes et possibilités selon l'emplacement du bâtiment concerné et la présence ou non d'une municipalité locale. La Figure 7.5 est un organigramme qui illustre le processus en procédant méthodiquement étape par étape et il est suivi par une légende détaillée.

Légende du processus étape par étape :

- 1: Le propriétaire désigne un architecte ou un ingénieur civil.
- 2: L'architecte - ou l'ingénieur civil - dépose une demande de permis de construire auprès de l'Ordre des Ingénieurs et Architectes (OEA) à Beyrouth ou à Tripoli (selon le lieu d'enregistrement de l'architecte ou de l'ingénieur civil).
- 3a: Dans le cas de Beyrouth, la demande est envoyée à la Municipalité de Beyrouth
- 3b: Dans le cas de Tripoli, la demande est envoyée à la Municipalité de Tripoli
- 3c: À l'extérieur de Beyrouth et de Tripoli, la demande est soumise au département régional de l'urbanisme ou à la Fédération des municipalités si cette dernière dispose de son propre département d'urbanisme.
- 4a: Le gouvernorat de Beyrouth (en coordination avec le président de la Municipalité de Beyrouth) délivre le permis de construire
- 4b: Le président de la Municipalité de Tripoli délivre le permis de construire
- 4c1: À défaut de municipalité, c'est le kaemakam qui délivre le permis de construire
- 4c2: Quand il y a une municipalité, c'est le président de la Municipalité qui délivre le permis de construire
- 5: Le propriétaire (ou la personne mandatée par celui-ci) retire le permis de construire
- 6: Le propriétaire demande à l'architecte/l'ingénieur civil de préparer les plans d'exécution en vue d'obtenir le permis d'exécution des travaux
- 7: L'architecte/l'ingénieur civil prépare les plans de construction (civil et électromécanique)

Figure 7. 5 Aperçu détaillé du processus d'obtention d'un permis de construire



Source : Préparé par ECODIT pour le Rapport SOER 2010

- 8: L'architecte/l'ingénieur civil présente les plans de construction à l'OEA de Beyrouth ou de Tripoli (selon leur registre)
- 9: L'OEA approuve ou refuse les plans soumis. En cas de refus, le demandeur doit réviser et soumettre de nouveau les plans
- 10: L'architecte/l'ingénieur civil doit présenter les plans approuvés à la municipalité compétente ou au kaemakam concerné (à défaut de municipalité)
- 11: Après avoir avisé la municipalité compétente ou le kaemakam concerné, l'OEA compétente délivre le permis d'exécution des travaux



Excavation et terrassement

7.2.6 Implications de l'urbanisation anarchique sur l'environnement et le patrimoine environnemental et urbain

Le mauvais zonage et les réglementations insuffisantes qui régissent les travaux de construction ont rendu presque tout le territoire libanais un chantier ouvert à la construction (dans les régions côtières, agricoles, naturelles et dans les centres-villes historiques, etc.), à condition toutefois que la terrain soit desservi par une route d'accès. Le marché libéral a encouragé les investisseurs et les promoteurs immobiliers à construire dans tous les coins et recoins du pays, ce qui a eu des incidences durables sur le paysage urbain et rural et a eu de graves conséquences sur la consommation d'énergie. Les paragraphes suivants exposent les principales conséquences sur l'environnement ainsi que celles de l'urbanisation anarchique sur le patrimoine urbain.

7.2.6.1 Aspect environnemental Excavations

Les excavations et les travaux civils sont nuisibles pour l'environnement. Les effets à court terme comprennent le bruit et la poussière résultant de l'utilisation des engins de terrassement (les niveaux de bruit mesurés en décibels sont insupportables pour les maisons avoisinantes). Les effets irréversibles et à long terme sont la perte permanente de la terre superficielle (couche arable) et l'imperméabilisation du sol qui limite l'infiltration des eaux de pluie et accentue le ruissellement. En effet, les

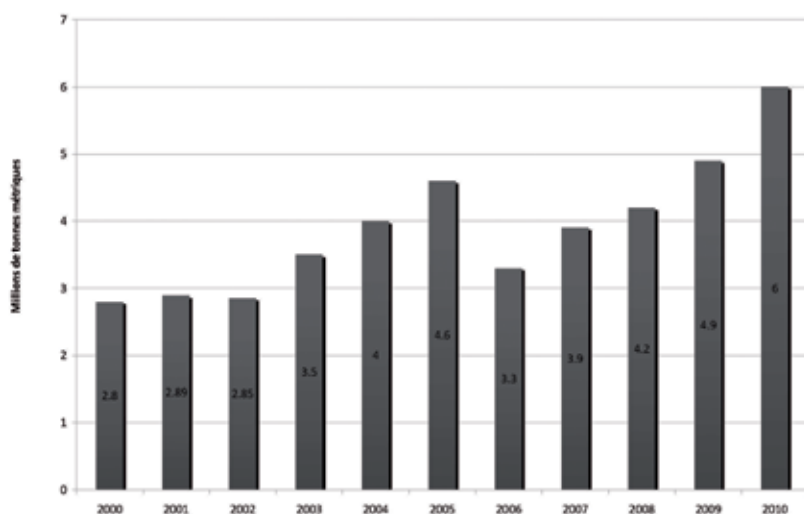
coefficients d'occupation mentionnés dans le Tableau 7.1 imposent des restrictions au volume de la construction. Cependant, ces restrictions ne concernent que tout ce qui est construit au-dessus des sous-sols. En pratique, les propriétaires ont le droit (et ils en profitent) dans la plupart des situations de creuser l'ensemble de la parcelle créant ainsi une importante excavation pour utiliser l'espace souterrain afin d'y aménager d'autres services dont les parkings, les centres sportifs, les dépôts, etc. Au cours de la Phase 2 de construction, les étages au-dessus des sous-sols respectent la marge de recul imposée par le coefficient d'occupation du sol (ce coefficient est de 25 % pour les zones non aménagées et peut atteindre 100 % dans les zones aménagées selon les règlements de zonage). Par conséquent, les travaux d'excavation de la totalité de la parcelle détruisent tous les arbres toujours en vie, enlèvent la terre superficielle (couche arable) et pourraient altérer les nappes phréatiques peu profondes.

Matériaux de Construction

Les travaux de construction consomment beaucoup de matériaux dont le ciment, l'acier, l'aluminium, le bois, le gypse, le verre, les conduits, etc. La plupart de ces matériaux sont importés excepté le béton. Les cinq cimenteries du Liban (Ciment de Siblinge, Cimenterie Nationale, Holcim (Liban), Cimenterie du Moyen-Orient et Société Libanaise des Ciments Blancs) ont dû accroître leur volume de production pour satisfaire la demande locale. Trois cimenteries au moins produisent aussi du ciment et du clinker destinés à l'exportation vers la Syrie et l'Irak. Selon le *US Geological Survey* (Service géologique des États-Unis), le Liban a produit en 2010 environ 6 millions de tonnes de ciment contre 2,8 millions de tonnes en 2000 (voir Figure 7.6). Ces chiffres sont compatibles avec les données fournies par le Rapport SOER 2001 (3,2 millions de tonnes en 1995 avec en plus environ 2 500 tonnes de ciment importé).

Les cimenteries libanaises utilisent une matière première (le calcaire) extraite de carrières naturelles situées généralement à proximité des usines. Les carrières occupent des terres, causent des dégâts irréversibles sur le paysage et émettent des particules fines dans l'eau et dans l'air. Quant au transport du ciment et du béton vers les chantiers de construction, il affecte les réseaux routiers et la sécurité routière et augmente le volume total des émissions de gaz à effet de serre.

Figure 7.6 La production du ciment au Liban (2000-2010)



Source : Les données pour les années 2000-2009 sont tirées du *USGS 2009 Minerals Yearbook* alors que les données pour 2010 proviennent de la Conférence «Interchem» sur le ciment tenue à Beyrouth en 2011

Disparition du Couvert Végétal et Fragmentation de l'Habitat

La construction, partout au Liban, notamment à l'intérieur et autour des régions forestières, intervient aux dépens du couvert végétal. Les forêts de pin qui couvraient les collines surplombant Beyrouth se réduisent rapidement en peau de chagrin pour céder la place aux immeubles et aux lieux de villégiatures. Paradoxalement, la plupart de ces projets font l'objet de campagnes de publicité et de promotion qui les décrivent comme étant situés dans une oasis verte ou entourés de forêts. À l'heure où les projets de construction tentent de restaurer une partie de la végétation perdue à la fin des travaux, l'aménagement paysager se base habituellement sur des espèces importées ou nouvellement introduites qui ne sont pas bien adaptées au Liban. De même, une grande partie des travaux d'aménagement paysager se limitent à des massifs de fleurs et à d'autres types d'enclaves qui bloquent la continuité du circuit vers les eaux souterraines. Au niveau des écosystèmes, les stations de montagne divisent les habitats en des unités encore plus petites, ce qui a des répercussions sur la vie sauvage. Les bruits et les lumières artificielles après la tombée de la nuit peuvent aussi perturber la vie sauvage.

Effets sur la Morphologie Urbaine

La planification urbaine ainsi que les réglementations en vigueur qui régissent les travaux de construction actuellement ont lamentablement échoué jusque-là dans la mise en place d'une morphologie urbaine cohérente. L'accent mis sur les coefficients d'occupation et le nombre d'étages par surface a favorisé la construction d'un méli-mélo de bâtiments disparates et non alignés. On remarque effectivement, à Beyrouth, un laisser-faire total en ce qui concerne les décisions prises par les architectes et/ou les ingénieurs civils sur l'emplacement des bâtiments à l'intérieur de la parcelle. Les propriétaires peuvent décider de construire à n'importe quelle distance de la route principale et du bord du trottoir pour optimiser le coefficient d'occupation. Les marges de recul ne sont pas réglementées. Les bâtiments adjacents à Beyrouth sont par conséquent en désordre et s'élèvent à des hauteurs variables. La ligne d'horizon des bâtiments à Beyrouth est manifestement irrégulière et embrouillée. Quant aux annexes et aux implantations qui ont été construites durant la guerre civile (et bien après), elles ont aggravé la situation en ayant un effet cumulatif sur la morphologie urbaine et la ligne d'horizon puisque la plupart sont des horreurs durables.



Construction imprudente de routes et dégradation des habitats naturels à Mètr



La ligne d'horizon sur Beyrouth et sa banlieue est nettement disproportionnée et manque d'harmonie



Élimination imprudente des déchets de construction et d'excavation dans le ravin de Wadi Jhannam (Baskinta)

Construction en Forme de Ruban

Comme expliqué dans la Section 7.2.1, la construction n'est pas toujours concentrique. La construction linéaire dans les zones rurales, connue aussi sous le nom de construction en forme de ruban, est inesthétique et bloque la vue. Par exemple, la construction en forme de ruban qui s'étend tout au long des routes principales dans la vallée de la Békaa ainsi que dans la région du Akkar a caché le paysage naturel des deux côtés de la route. La construction en forme de ruban empêche l'édification d'un centre-ville ou d'un marché central, où les gens se rassemblent, et elle représente aussi un grand défi pour les piétons des deux côtés de la route. Avec le temps, les routes construites doivent être équipées de ralentisseurs routiers et/ou de feux de signalisation, ainsi que d'un terre-plein central séparant les deux sens de la circulation et de ponts pour piétons. Toutes ces mesures vont finir par ralentir le flux de la circulation routière. A noter que la construction linéaire est parfois adoptée à cause en partie de l'absence de l'infrastructure de base dans les villages. Les propriétaires choisissent alors de construire tout au long des routes car ces dernières peuvent faciliter le raccordement aux réseaux d'eau, d'égouts et d'électricité.

Perte des Terrains Agricoles et du Sol

Le secteur agricole au Liban est en déclin depuis des décennies tant au niveau de sa contribution au PIB qu'au niveau de la superficie totale des terres arables. La transition continue vers une économie fondée sur les services (secteurs bancaire, touristique, de la santé, etc.) et la demande soutenue dans le secteur de la construction exercent beaucoup de pression sur les terres agricoles. L'avantage comparatif dont

jouit la production agricole libanaise est aussi en train de perdre du terrain face à la concurrence des pays de la région et les exigences de l'OMC concernant la libre circulation des marchandises. En outre, les terres agricoles sont en train d'être divisées en petites parcelles (par héritage), ce qui rend la production agricole encore plus difficile et non rentable. L'expansion envahissante des bâtiments qui empiètent sur les terres fertiles a aussi été favorisée par la non-intervention de la police nationale pour protéger les terres agricoles de tout projet de développement indésirable et l'absence de toute mesure qui incite les agriculteurs à moderniser leurs systèmes de production. L'expansion urbaine tentaculaire est plus sévère dans la vallée de la Békaa et dans la plaine du Akkar (voir l'exemple dans la Figure 7.7). En définitive, l'ampleur de la construction sur les terres agricoles va davantage compromettre la sécurité alimentaire du Liban.

Figure 7.7 Pression exercée par l'urbanisation sur les terres agricoles



(a) Plaine du Akkar en 2005



(b) Plaine du Akkar en 2010

Pollution des Eaux Souterraines

La construction anarchique dans les zones rurales non desservies par des réseaux d'assainissement des eaux usées et pluviales adéquats contribue à la pollution des eaux souterraines. Dans les communautés non desservies par un réseau

public d'assainissement, la plupart des fosses septiques sont construites de manière peu professionnelle et par des ingénieurs ou des entrepreneurs irresponsables, avec peu de contrôle et de vigilance de la part des municipalités, au cas où elles prennent la peine de le faire. Beaucoup de fosses septiques sont effectivement sans fond ou construites de sorte à faciliter la fuite ou le débordement des eaux usées épargnant ainsi aux propriétaires les frais de pompage nécessaires pour les vider.

Effet d'îlot de Chaleur

L'îlot de chaleur urbain qui s'élargit avec le temps suscite de plus en plus d'inquiétudes. L'îlot de chaleur urbain est un phénomène qui a lieu suite au développement des zones industrielles et urbaines ce qui provoque une augmentation de la chaleur. Dans les zones rurales, une grande partie de l'énergie solaire reçue est consommée dans l'évaporation de l'eau de la végétation et du sol. Dans les villes, où l'étendue de la végétation et du sol exposé est négligeable, la plus grande partie de l'énergie solaire est absorbée par les structures urbaines, le béton et l'asphalte. Ces surfaces piègent la chaleur du soleil pendant les moments chauds de la journée et libèrent la plupart de cette chaleur au courant de la nuit. Entre-temps, le refroidissement dans les villes accompagné de moins d'évaporation favorise une augmentation plus importante des températures à la surface par rapport à celle enregistrée dans les zones rurales. La chaleur additionnelle en ville est provoquée par les véhicules et les usines ainsi que par les systèmes industriels et domestiques de climatisation et de chauffage. Tous ces facteurs favorisent l'augmentation des températures en ville de l'ordre de 1 à 6 °C par rapport à celles enregistrées dans les paysages voisins. Les effets d'îlot de chaleur comprennent aussi la réduction de l'humidité du sol et l'intensification des émissions du dioxyde de carbone.

Infrastructure Inférieure aux Normes en Montagne

Les stations de montagne consomment des ressources environnementales importantes aussi bien quand elles sont en chantier que quand elles deviennent opérationnelles. Les stations planifiées requièrent habituellement une révision technique et l'approbation du Conseil supérieur de l'urbanisme (si leur superficie est supérieure à 10 000m²). Malheureusement, le processus de révision ne garantit pas généralement la mise en place d'une infrastructure de base écologiquement durable. Les stations de montagne sont habituellement implantées dans des zones naturelles qui n'ont

jamais été construites et, par conséquent, l'infrastructure de base y est absente, notamment les routes d'accès, les réseaux d'approvisionnement en eau, les systèmes de collecte et de traitement des eaux usées et l'électricité. Les grandes stations ont besoin de beaucoup d'eau et génèrent des quantités importantes d'eaux usées et de déchets solides. Sur le plan social, certaines stations de montagne ont tendance à assurer toutes les commodités, dont des installations sportives et des supérettes, et par conséquent, leurs locataires vont effectivement ne plus recourir aux services offerts par les villages et les villes situés à proximité. Les stations de montagne peuvent avoir, selon leur emplacement, des routes d'accès séparées qui peuvent être ou non équipées de systèmes de drainage adéquats et qui défigurent habituellement le paysage bien au-delà des limites de la station.

Conditions de Vie dans les Villes et les Banlieues

Mal Desservies

La construction anarchique et mal conçue notamment autour des villes a généré des communautés urbaines qui disposent d'une infrastructure inférieure aux normes et qui ont des conditions de vie médiocres. Certains banlieues spécifiques situées autour de Beyrouth (ex. Hay el Sellom, Nab'3a) et de Tripoli (ex. Bab al Tabbaneh, Jabal Mohsen) sont devenues des taudis, ou des bidonvilles, qui ne disposent que de services et de commodités extrêmement modestes, s'ils existent. Ces régions se sont graduellement développées avec le temps et sont le résultat de la migration rurale-urbaine. Les premières implantations furent celles d'individus à la recherche d'un travail dans les ports de Beyrouth et de Tripoli



Monument patrimonial à Beyrouth, éclipsé par un gratte-ciel

et/ou la compagnie des chemins de fer. Ces premières implantations n'ont pas tardé à devenir de plus en plus denses, avec le temps, avec des constructions nouvelles et plus élevées, réduisant ainsi les espaces publics qui sont devenus du coup insalubres et non hygiéniques. De plus, la majorité des bâtiments dans ces banlieues misérables et ces taudis marginalisés ne disposent pas de fosses septiques adaptées ni ne sont raccordés au réseau d'assainissement public. Les bâtiments déversent alors leurs eaux usées non traitées dans les terrains vacants, dans les cours d'eau et dans les puits abandonnés avoisinants.

Beaucoup de villes libanaises (Beyrouth, Tripoli, Saïda et Tyr) sont **densément peuplées**. Les bâtiments sont accolés les uns aux autres, bloquant l'aération naturelle et empêchant les rayons de soleil de s'infiltrer. Les conditions insalubres et non hygiéniques, dont les odeurs, se manifestent surtout pendant l'été. Les conteneurs à déchets ouverts placés au bord des rues ont aussi un impact sur le paysage de ces rues, attirent les rongeurs et les insectes et dégagent des odeurs nauséabondes. Les quartiers densément peuplés génèrent une quantité très importante de déchets à tel point que les services de collecte des déchets n'ont pas la capacité suffisante pour les ramasser tout en empêchant le dégagement des odeurs.

Encadré 7.5 Est-ce que les efforts déployés par le gouvernement sont suffisants pour protéger l'héritage architectural ?

La Loi de protection du patrimoine remonte à 1933 pour les bâtiments érigés avant 1700. En 1999, le CM a promulgué le Décret 32 (du 3/3/1999) qui s'est basé sur l'étude entreprise par la *Société Khatib & Alami* et qui identifie cinq catégories de bâtiments historiques nommées A, B, C, D et E. La catégorie A concerne les immeubles en très bonne condition alors que la catégorie E désigne les bâtiments qui nécessitent beaucoup de travaux. La directive protégeait au départ les bâtiments appartenant aux catégories A, B et C. Elle a été amendée plus tard par le Décret 57 (du 10/3/2010) qui a étendu cette protection aux bâtiments appartenant aux catégories D et E. En 2007, les députés avaient soumis un projet de loi visant à renforcer les effets de la directive de 1999 mais l'Assemblée générale ne l'a pas encore approuvé. Le Ministère de la Culture a pris la Décision 119 (du 24/11/2010) de former un comité de suivi formé d'architectes et de membres de la Direction générale des antiquités. En théorie, la démolition de bâtiments appartenant aux catégories A, B et C nécessite l'approbation du Ministre de la Culture. En pratique, les promoteurs immobiliers ont réussi à déclasser certains bâtiments en faisant du lobbying ou en présentant de (fausses) preuves attestant l'insécurité du bâtiment sur le plan structurel ou tout simplement en démolissant le bâtiment en question à des heures indues. Les défenseurs du patrimoine ont considéré que la protection de bâtiments historiques éparpillés aux quatre coins de la ville était moins efficace et moins significative que la protection de blocs d'immeubles adjacents qui forment un ensemble architectural.

L'imperméabilité de la surface des sols dans les villes aux eaux de pluie cause des **inondations localisées**. Les habitants des villes à Beyrouth, Tripoli ainsi qu'à Zahlé subissent tous les ans des inondations dans les régions basses, sous les ponts et dans les tunnels et là où les réseaux de drainage des eaux pluviales ne peuvent évacuer

assez rapidement l'eau stagnante. Même s'il est évident que l'entretien irrégulier entraîne le blocage et l'encombrement des caniveaux et tuyaux de collecte des eaux pluviales, il n'en demeure pas moins que l'intensité des pluies associée à la diminution de la superficie des espaces ouverts dans les villes accroîtra encore plus, sans doute, les inondations en hiver, et ce quelle que soit l'efficacité des réseaux d'évacuation des eaux pluviales.

Le **stationnement dans les rues** dans les principales villes du Liban est très difficile, voire parfois impossible. Les rues sont étroites et congestionnées et la plupart des bâtiments datant d'avant 1980 ne sont pas équipés de parkings souterrains. Les étages souterrains, s'ils existent, sont souvent utilisés comme des abris (une exigence passée) dont la plupart ont été convertis en parkings ou en dépôts de fortune. Ce qui est toutefois le plus important c'est que les villes libanaises manquent de jardins, de terrains de jeu, de plages publiques avec infrastructure sanitaire, d'aires de sport spécifiques, etc. Beyrouth, quant à elle, manque scandaleusement d'espaces verts (mis à part les parcs de Sanayeh, de Hassan Khaled et de Sioufi) et les espaces verts les plus grands (la Forêt des pins et l'Hippodrome de Beyrouth) sont inaccessibles au public la plupart du temps. L'absence d'espaces verts urbains à Beyrouth et dans d'autres villes favorise la dégradation des conditions de vie et réduit les possibilités d'interaction sociale.

7.2.6.2 Patrimoine Urbain et Historique

Les villes se modernisent et parfois se développent aux dépens du patrimoine. De nouveaux styles architecturaux et de nouvelles formes d'habitation ont vu le jour durant les dernières décennies pour remplacer les formes et les structures traditionnelles. Même si les conflits avaient endommagé un grand nombre de bâtiments historiques dans la capitale, la démolition de bâtiments s'est accélérée dans le cadre des efforts de reconstruction déployés après la guerre au moment où la flambée des prix de l'immobilier a eu un impact catastrophique sur le patrimoine en baisse de Beyrouth malgré certaines lois destinées à protéger les bâtiments historiques (voir l'aperçu dans l'Encadré 7.5). Le centre de Beyrouth est devenu une grande société d'actionnaires (SOLIDERE) chargée de l'urbanisme de la ville et des travaux de reconstruction. Même si les travaux de SOLIDERE ont été la cible de critiques tous azimuts - soit pour avoir démoli des bâtiments historiques qu'il était possible de préserver, soit pour avoir

éliminé des sites archéologiques de valeur - il n'en demeure pas moins que le résultat final a réussi à établir un juste équilibre entre les gains économiques, les préoccupations esthétiques et les considérations d'ordre historique. La transformation systématique du patrimoine architectural du Liban est évidente dans les principales villes dont Beyrouth, Tripoli et Saïda. Dans l'ensemble du pays, un grand nombre de repères importants dont la maison rose de Manara, le café historique de Gemmayzé (*Ahwet Al Ezaz*), le Dôme de Beyrouth, l'Opéra historique datant du XIX^e siècle de Tripoli (*Masrah Al Inja*) et plusieurs autres édifices sont menacés de démolition. D'autres bâtiments de style rétro qui présentaient une valeur culturelle de taille ont déjà disparu (ex. l'Hôtel Carlton de Raouché bâti dans les années 1960).

7.3 PERSPECTIVES SUR LE PLAN POLITIQUE

L'urbanisation pèse lourdement sur les ressources naturelles du Liban ainsi que sur les paysages du littoral et de la montagne. Si le rythme actuel de construction se poursuit sans relâche, en l'absence de restrictions juridiques et politiques, le Liban subira des transformations drastiques et irréversibles dans les prochaines décennies. Les sections suivantes présentent une liste restreinte des recommandations qui pourraient contribuer à changer le cours actuel de l'urbanisation en vue d'adopter une politique d'urbanisation et de construction plus durable. Ces recommandations sont divisées en cinq parties :

1. Réformes administratives
2. Réforme de la planification urbaine
3. Réforme du processus d'obtention d'un permis de construire
4. Restrictions sur l'appropriation de biens par des non-Libanais
5. Sensibilisation du public en vue de l'adoption de normes de construction plus durables

7.3.1 Réformes administratives

Les réformes administratives doivent être complètes et doivent inclure des changements des procédures relatives aux structures organisationnelles, à la décentralisation, à la gestion du personnel, aux finances publiques, à la gestion basée sur les résultats, aux réformes réglementaires, etc. Elles peuvent aussi faire référence à des réformes bien ciblées telles que le projet de révision du statut des fonctionnaires.

- 1) Accorder une plus grande autonomie administrative et financière aux municipalités et aux fédérations des

municipalités afin d'améliorer et de rationaliser les procédures administratives. Renforcer les capacités des membres de la municipalité par le recours à des spécialistes qui comprennent les questions relatives au patrimoine - dont la morphologie urbaine et les paysages - et qui sont capables de rendre les efforts déployés pour le conserver plus efficaces.

- 1) Recruter des fonctionnaires dans les postes-clés en se basant sur leurs compétences et leur mérite. Œuvrer activement afin de mettre fin aux nominations politiquement motivées. Recruter un personnel plus qualifié dans les départements d'urbanisme et réévaluer et diversifier le personnel prévu dans le Décret 10490/1997 (DGU).
- 1) Relancer les discussions afin d'institutionnaliser la pratique du *bakchich* qui est très répandue au Liban et au Moyen-Orient. Quoique le terme *bakchich* soit utilisé au Moyen-Orient et en Asie du Sud pour désigner le pourboire, le don charitable et certaines formes de corruption politique et les pots-de-vin, il n'a pas de corrélation avec le système de pourboire en Europe car il comprend aussi des marques de gratitude, de respect et de vénération. Étant donné que la pratique du *bakchich* est bien ancrée dans le processus d'obtention du permis de construire (et dans d'autres secteurs), elle a atteint des proportions ahurissantes. Selon certains experts, l'officialisation de la pratique du *bakchich* fixerait un plafond aux pourboires à verser par transaction, améliorerait la transparence et réduirait le sentiment de honte.

7.3.2 Réforme de la planification urbaine

La réforme de la planification urbaine est nécessaire pour juguler l'urbanisation anarchique et pour créer des quartiers urbains homogènes. Le processus de réforme doit traiter les priorités suivantes :

- 1) Protéger les activités de planification urbaine de toute ingérence politique. De même, le GL est tenu d'arrêter et d'interdire tout règlement juridique des constructions illégales. Il doit aussi imposer des mesures strictes pour démolir et supprimer les constructions illégales et pour revaloriser le paysage urbain.
- 2) Relancer et compléter les travaux lancés dans le cadre du Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Libanais (SDATL) en établissant des plans régionaux détaillés. Les plans directeurs existants

auront besoin d'amendements pour devenir conformes au SDATL. De nouveaux plans directeurs devraient être établis en se basant sur le SDATL.

- 3) Gérer et contrôler l'expansion naturelle des villages et des villes en limitant l'expansion urbaine tentaculaire, en préservant la continuité urbaine et en réduisant la consommation d'énergie.
- 4) Repenser les plans directeurs d'urbanisme afin de :
 - Passer de la planification physique à la planification stratégique. Inclure dans la planification stratégique les objectifs et les buts du développement durable ainsi que les études sur l'évaluation des impacts environnementaux (EIE) et/ou sur l'évaluation environnementale stratégique (EES). Le processus de l'évaluation environnementale stratégique (EES) a été adopté avec succès dans l'élaboration du plan directeur d'urbanisme de la région de Tannourine au Liban-Nord (mentionné dans le Chapitre 6 Ressources Terrestres). Le processus de l'EIE et la méthode EPIK visant à évaluer la vulnérabilité des aquifères karstiques est un outil indispensable pour la planification urbaine montagnarde et pour la protection des zones de réalimentation en eau.
 - Protéger les paysages naturels et les lieux pittoresques et maximiser le recours à l'énergie solaire.
 - Réduire l'étendue des excavations en limitant les travaux souterrains au coefficient d'occupation effectif du sol. Réutiliser dans les jardins la couche arable excavée. Protéger la superficie restante (au-delà du coefficient d'occupation du sol) pour renforcer l'infiltration naturelle des eaux de pluie.
 - Étendre la superficie des espaces verts dans les villes en choisissant les arbres et les buissons ornementaux résistants à la chaleur et à la pollution. Éviter l'introduction d'espèces exotiques car elles requièrent généralement un entretien excessif et onéreux.
- 5) Améliorer les mesures de protection des bâtiments appartenant au patrimoine urbain en augmentant le budget alloué à la Direction générale des antiquités et en rationalisant les procédures administratives.
- 6) Améliorer, standardiser et contrôler les travaux des topographes. Utiliser les points

de référence géodésiques pour toutes les études cadastrales et topographiques tout en recourant aussi aux services d'application du système d'information géographique (SIG).

7.3.3 Réforme du processus d'obtention d'un permis de construire

La réforme du processus d'obtention d'un permis de construire aiderait à réduire les fraudes et les malversations dans le secteur de la construction. Les mesures proposées incluent ce qui suit :

- 1) La re-conception du processus d'obtention du permis en rationalisant les procédures et les applications.
- 2) La mise en place d'un service à l'intérieur de tous les départements d'urbanisme régionaux (ou dans les fédérations des municipalités) et le recrutement du personnel adéquat. Ce service sera chargé de la supervision technique des chantiers de construction sans pour autant nécessiter l'intervention des Forces de sécurité intérieure (FSI). L'intervention éventuelle des patrouilles des FSI pourrait avoir lieu après l'approbation expresse du département d'urbanisme concerné.
- 3) Le réexamen et la valorisation du rôle des ingénieurs de l'OEA dans l'inspection des chantiers de construction pour garantir le respect des plans d'ingénierie approuvés.
- 4) La promotion des constructions respectueuses de l'environnement ainsi que d'autres formes de constructions durables dont les bâtiments verts dans la mesure du possible. Beaucoup d'universités (AUB, USEK, etc.) sont en train de promouvoir activement la conception écologique dans le cadre de leurs programmes et le *Conseil du bâtiment durable du Liban* (une ONG) récemment mis en place est en train de promouvoir les bâtiments verts au niveau des politiques.

7.3.4 Restrictions sur l'appropriation de biens par des non-libanais

En février 2009, dix membres du Parlement ont présenté un projet de loi (n°94/2009) pour l'amendement de la Loi 296 du 3 avril 2001. Les amendements proposés incluent ce qui suit :

- L'adoption d'une méthode claire pour le calcul de la superficie totale acquise par les non-Libanais au niveau de chaque caza (10 % à Beyrouth et 3 % dans les autres cazas).
- L'amendement de la restriction imposée sur

les superficies totales acquises par les non-Libanais au niveau du caza en excluant des pourcentages mentionnés toutes les terres municipales *mashaa*, ainsi que les terrains appartenant à l'État *aradi jamhourieh*, les zones et les forêts protégées et toutes les autres régions qui un coefficient d'occupation du sol de 5 % ou moins. Les pourcentages de 3 et 10 % doivent être seulement appliqués aux terrains voués à la construction (et non pas à la superficie totale).

D'autres restrictions proposées :

- Augmenter les taxes d'enregistrement des terrains pour les non-Libanais (ces taxes sont actuellement semblables à celles imposées aux acheteurs libanais)
- Réduire les taxes d'enregistrement des terrains pour tout citoyen libanais qui achète la propriété d'un non-Libanais
- Introduire une taxe sur les plus-values pour dissuader toute spéculation (libanaise ou non-libanaise)
- Accélérer et compléter les délimitations cadastrales sur tout le territoire libanais. Il sera alors possible de calculer le pourcentage de terrains accordé aux acheteurs non-libanais.

- Restituer à l'État les terrains appartenant à des non-Libanais quand la construction n'a pas été entamée (ni achevée) pendant le délai prescrit de cinq ans.

7.3.5 Sensibilisation du public et médias de masse

Les réformes sans sensibilisation du public n'iront pas loin. Il est important de sensibiliser le public, dont les propriétaires terriens, les maîtres d'œuvre, les entrepreneurs et les investisseurs, à la nécessité de réorganiser le secteur de la construction afin de protéger le patrimoine et les paysages nationaux. Ceci n'est pas facile notamment quand le retour sur investissement - ou la transaction elle-même - est élevé. Il faut que le GL collabore avec les principaux médias (télévision, radios, journaux) pour la diffusion d'images relatives à la construction, à l'urbanisation et à la sauvegarde du patrimoine. Les encarts et les spots publicitaires ainsi que les débats doivent aussi rappeler aux gens les avantages du respect et de l'application de la loi et les répercussions de toute fraude et malversation. Les banques peuvent et doivent jouer un rôle primordial dans le cadre des efforts déployés puisqu'elles sont les principales prêteuses et bénéficiaires du secteur de la construction.



Demeure historique à Gemmayzé

RÉFÉRENCES

- Abed el Nour, 1896 Abed el Nour A., *Qanoun el abniah wa qarar el istimlak*, Municipalité de Beyrouth, 1896.
- Aveline, 1997 Natacha Aveline, *Compte-rendu de mission sur le foncier et l'immobilier à Beyrouth*, Beyrouth : Centre d'études et de recherches sur le Moyen- Orient contemporain, 1997.
- Boustany, 1983 E., *Code de la propriété foncière : Les codes libanais en texte français*, Beyrouth : Librairie Antoine, 1983.
- CAS, 2004 The Central Administration for Statistics (CAS), *Census of Buildings, Dwellings and Establishments*, 2004
- CDR-NLUMP, 2004 Council for Development and Reconstruction - Lebanon, *National Land Use Master Plan (2004)*, Final Report, DAR/IAURIF. 2004.
- COMAP, 2007 The Cadastre Operations Modernization and Automation Project. Funded by the World Bank and implemented by the Ministry of Finance, Directorate General of Land Registration and Cadastre (1995-2007).
- Faour et al., 2005 Faour Ghaleb, Haddad Theodora, Velut Sebastien, Verdeil Eric, 2005, *40 ans de croissance urbaine à Beurouth*, Mappemonde, no.79-3.
- UNICEF 2007 At a Glance - Lebanon Statistics, UNICEF 2007
- USGS 2009 *Minerals Yearbook – Lebanon*. US Geological Society, 2009
- Verdeil et al., 2007 Eric Verdeil, Ghaleb Faour et Sebastien Velut (2007), *Atlas du Liban: Territoires et Société*, ifpo/CNRS, Beyrouth, Liban.
- WB, 2010 World Bank Data Base, November 2010
<http://data.worldbank.org/country/lebanon>

LOIS CITÉES

نوع النص	الرقم	التاريخ	عنوان النص
قرار وزارة المالية	٣٣٣٩	١٩٣٠/١١/١٢	قانون الملكية العقارية
مرسوم	١١٦١٤	١٩٦٩/٠١/٠٤	اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان
مرسوم اشتراعي	٦٩	١٩٨٣/٠٩/٠٩	قانون التنظيم المدني
قانون	٢١٦	١٩٩٣/٠٤/٠٢	إحداث وزارة البيئة
مرسوم	١٠٤٩٠	١٩٩٧/٦/٢١	إعادة تنظيم وتحديد ملاك المديرية العامة للتنظيم المدني
قانون	٢٩٦	٢٠٠١/٠٤/٠٣	تعديل بعض مواد القانون المنفذ بالمرسوم الرقم ١١٦١٤ تاريخ ١٩٦٩ / ١/٤ / ١٩٦٩ اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان
قانون	٦٤٦	٢٠٠٤/١٢/١١	تعديل المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٨ - تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ قانون البناء

