

République Libanaise

Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative

Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public

(C.P.E.S.P.)



الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

REVISION ET MODERNISATION DE LA
LEGISLATION FONCIERE AU LIBAN

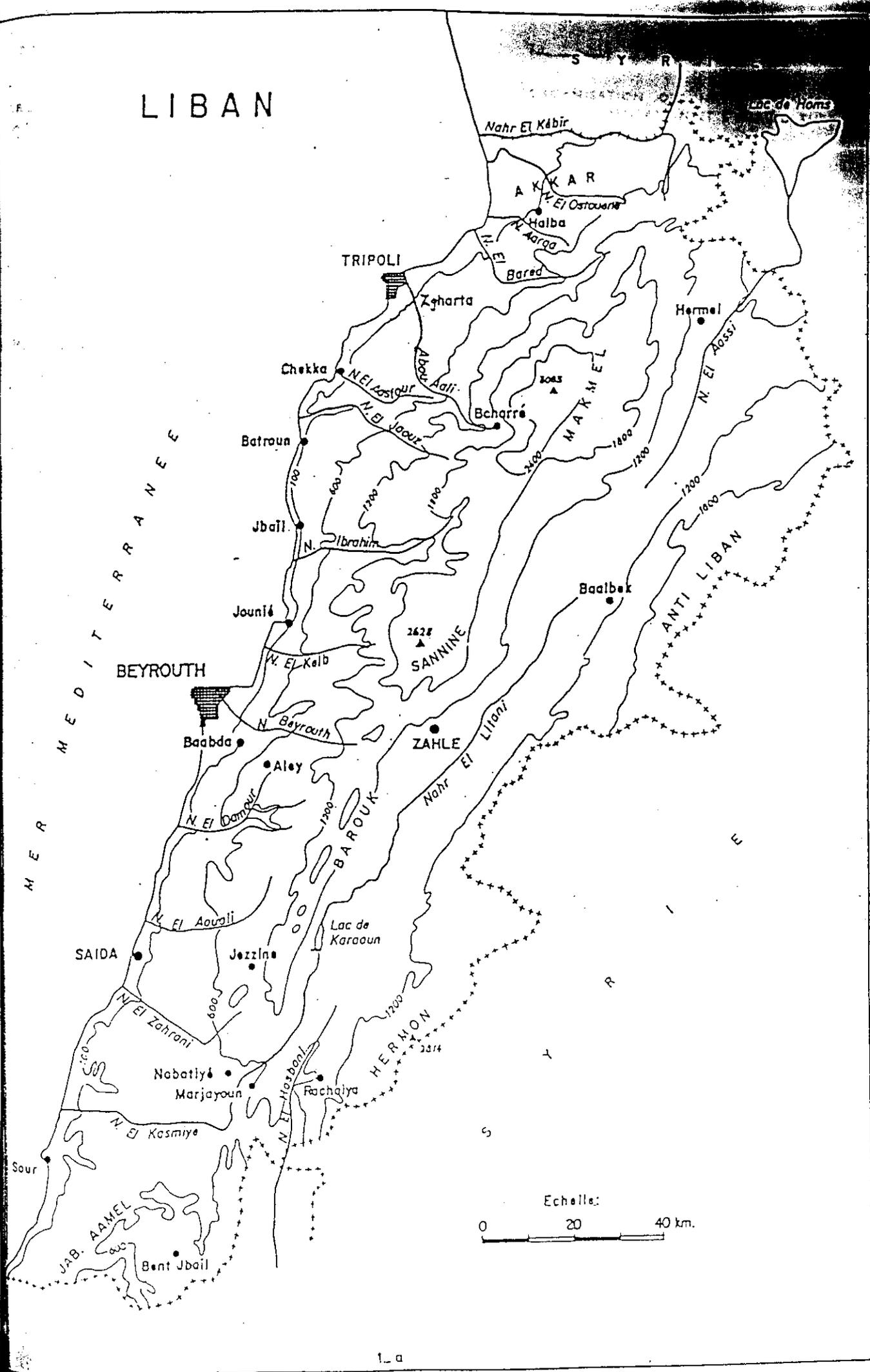
RAPPORT

PAR

HYAM MALLAT

1 9 8 9

LIBAN





Appui Technique pour la Planification du Développement Agricole et Rural

NECP / LEB / 001 - SAU

Ministère de l'Agriculture

Conseil du Développement et de la Reconstruction

Beyrouth - Liban

الدعم الفني لتخطيط الأبناء الزراعي والريفي

EP/LEB/001/SAU

SSA /8

TERMES DE REFERENCE

Projet F.1 - REVISION ET MODERNISATION DE LA LEGISLATION FONGIERE

1- L'OBJECTIF

L'objectif de l'étude est de compléter et de moderniser les textes législatifs fonciers en vue d'aboutir à la mise en forme d'un code de la terre.

En fait, cette révision et cette modernisation n'impliquent pas un éclatement des principes qui ont régi la rédaction des textes actuellement en vigueur, mais une rédaction plus compréhensive fondée sur des analyses juridiques et socio-économiques approfondies qui permettrait de doter le secteur agricole d'un ensemble de textes "Codes" concernant un des éléments de base de l'agriculture, la terre.

2- CONTEXTE

L'étude des textes législatifs régissant la terre révèle l'existence d'une législation éprouvée en la matière, néanmoins cette législation a fait objet de bien peu de changements structurels. Or le développement du secteur agricole et de l'irrigation nécessite de disposer d'une législation appropriée.

En effet, les investigations et études antérieures entreprises par la FAO avaient démontré qu'un "code de la terre" pouvait être facilement mis au point, car les textes fondamentaux existent et sont généralement convenables.

.../2



Par ailleurs, l'outil réglementaire doit être modernisé ou perfectionné pour résoudre des problèmes tel que celui des plus-values foncières, du remembrement, classification des terres agricoles, exploitation, protection de l'environnement etc...
Là encore, beaucoup de textes essentiels existent mais nécessitent principalement regroupement, clarification et surtout modernisation.

3- DEFINITION DES TACHES DU CONSULTANT

Les tâches à entreprendre par le Consultant sont tel que défini dans l'Amendement No.1 au plan d'opération du projet approuvé le 31/01/1983 par le Gouvernement Libanais et la FAO, projet F:
1. Revision et modernisation de la législation foncière
2. Revision et modernisation de la législation hydro-agricole.
Cette étude concerne la partie relative à la législation foncière.

Cet Amendement a été approuvé par le CDR le 1/10/1987 et par la FAO le 6/10/1987.

Une copie de la définition des tâches relatives à ce projet est annexée à ces termes de référence. (Annexe No. 1)

La définition des missions établie dans la section 4 est une note détaillée relative aux tâches définies dans le document joint.

4- DEROULEMENT DE L'ETUDE

Compte tenu de la définition des tâches assignées au Consultant, et en vue de les traduire en missions globales, le déroulement de l'étude sera comme suit :

Sur la base de l'étude d'analyse de la législation foncière déjà menée par le projet référence SSA/1/87 (Etude Hyam MALLAT), le Consultant procédera à :

- (i) l'évaluation critique de la législation foncière en vigueur, y compris les pratiques coutumières, et de l'administration du régime foncier au Liban. |
- (ii) l'identification des lacunes et faiblesses du cadre juridique et institutionnel en vigueur. ✓
- (iii) la formulation des recommandations détaillées pour toute modification/adaptation/refonte du dit cadre. ✓

Handwritten initials and a signature.

- (iv) la discussion avec les institutions publiques concernées les recommandations formulées à l'alinéa (iii), et la rédaction d'un ou plusieurs textes normatifs dont l'ensemble constituera le Code de la terre au Liban, portant, entre autres, sur le régime juridique de la terre et de sa mise en valeur, la protection des terres agricoles, les baux ruraux, le remembrement rural, le warrant agricole, la protection de l'environnement.

Le travail doit aboutir à :

- Un document de synthèse portant sur l'évaluation critique de la législation foncière en vigueur, y compris les pratiques coutumières, et de l'administration du régime foncier au Liban. En outre, le rapport identifiera les lacunes et faiblesses du cadre juridique et institutionnel en vigueur, et formulera des recommandations détaillées pour toute modification/adaptation / refonte du dit cadre.
- Un ou plusieurs textes normatifs dont l'ensemble constituera le code de la terre au Liban portant, entre autres, sur les domaines mentionnés à l'alinéa (iv). Le dit ou les dits textes comprendront en outre les dispositions transitoires opportunes, et définiront un cadre cohérent des compétences administratives en ce qui a trait à la mise en application du dit Code de la terre.

5- DUREE DE L'ETUDE

Les périodes relatives à l'exécution de l'étude sont comme suit :

- Deux mois pour la soumission du document provisoire du rapport de synthèse et du document provisoire du code de la terre.
- Un mois pour la soumission des documents finaux à partir de la date de notification des remarques des services techniques de la FAO sur les documents provisoires.

Le Consultant aura aussi à fournir un Rapport Intérimaire d'avancement des études et ce dans un délai de un mois à partir de la notification de la mise en vigueur du Contrat.

Le Comité conjoint CDR (1)- Ministère de l'Agriculture a l'autorité de se prononcer sur le contenu des documents produits par le Consultant et ce dans un délai de deux mois à partir de la date de soumission.

[Signature]

.../4

(1) CDR : Conseil du Développement et de la Reconstruction.



6- RAPPORTS

Tous les rapports préparés par le Consultant doivent être soit en Français avec un sommaire en Anglais ou bien en Anglais avec un sommaire en Français.

Les rapports à soumettre par le Consultant sont les suivants :

- a) Rapport intérimaire en dix copies sur les activités entreprises par le Consultant durant le premier mois, portant principalement sur les activités entreprises durant le premier mois et comprenant le programme des études jusqu'à la préparation des documents provisoires.
- b) les documents provisoire et final du rapport de synthèse chacun avec un minimum de 15 000 mots et un maximum de 20 000 mots. Les documents provisoire et final du Rapport de synthèse doivent être présentés selon le schéma décrit dans l'Annexe II.

Les Annexes à joindre aux documents finaux sont :

- * la liste répertoriée des documents consultés
- * copies des codes, textes des lois, décrets régissant la situation actuelle dans le domaine de l'utilisation des terres.
- * structure du cadre administratif public et privé en charge de la gestion des domaines publiques.

Nombre de copies des documents provisoires du rapport de synthèse et du code de la terre et de leurs annexes :
4 copies.

nombre de copie des documents finaux (Rapport de Synthèse, Codes) et de leurs annexes : 20 copies.

TABLE DE MATIERES

I.	INTRODUCTION	9
	§1. Généralités	9
	§2. Analyse de la Législation en vigueur	10
II.	OBJET ET METHODE	14
III.	REVISION DU DROIT DE LA TERRE	16
	III.1. Suppression du tessarouf et assimilation des biens tessarouf aux biens mulk.	17
	III.11. Justification	17
	III.12. Projet de loi concernant la suppression du droit de tessarouf et l'assimilation des immeubles objets d'un droit de tessarouf aux biens mulk.	19
	<u>III.2. Limitation du droit de préemption.</u>	20
	III.21. Justification	20
	III.22. Projet de loi portant suppression et limitation du droit de préemption.	22
	<u>III.3. Limitation de l'indivision</u>	23
	III.31. Justification	23
	III.32. Projet de loi amendant la fin de la durée de l'indivision.	25
	<u>III.4. Suppression de la distinction des immeubles métrouké-murefeké</u>	26
	III.41. Justification	26
	III.42. Projet de loi portant assimilation des immeubles métrouké- murefeké du domaine public de l'Etat.	27
	<u>III.5. Suppression de la distinction des immeubles métrouké-mehmié</u>	28
	III.51. Justification	28
	III.52. Projet de loi portant assimilation des immeubles métrouké- mehmié au domaine public de l'Etat et des municipalités.	29
	<u>III.6. Suppression de la distinction des immeubles libres (Khaliya mubah)</u>	30
	III.61. Justification	30
	III.62. Projet de loi portant assimilation des immeubles libres (Khaliya mubah) au domaine public de l'Etat.	31

<u>III.7. Application du zoning agricole.</u>	32
<u>III.8. Evaluation de l'impact des tracés routiers sur l'espace agricole</u>	33
III.81. Justification.	33
III.82. Projet de loi ajoutant le paragraphe (4) à l'article 3 du décret législatif No.4 du 30 novembre 1954 exigeant l'approbation préalable du Ministère de l'Agriculture pour toutes les expropriations en matière de tracés routiers.	34
<u>III.9. Eviter les abus de l'expropriation</u>	35
III.91. Justification	35
III.92. Projet de loi portant création auprès de la Présidence du Conseil d'un organisme de coordination de l'expropriation au Liban.	37
<u>III.10. Supprimer le quart gratuit pour la petite et la moyenne propriété.</u>	38
III.101. Justification	38
III.102. Projet de loi portant suppression du quart gratuit pour la petite et la moyenne propriété en matière d'expropriation.	39
<u>III.11. Achèvement du cadastre et abrogation progressive des dispositions de l'arrêté 2576 du 24 mai 1929 relatif à la délimitation facultative.</u>	40
III.111. Justification.	40
III.112. Projet de loi portant amendement de l'article 9 de l'arrêté 186/LR du 15 mars 1926.	43
<u>III.12. La protection de l'environnement</u>	44
III.121. Application rapide du zoning agricole.	44
III.122. Application de dispositions du Code Forestier.	44
III.123. Application des dispositions du décret 8735 du 23 août 1974 en matière de salubrité publique.	45
<u>III.13. Les baux ruraux</u>	46
III.131. Généralités.	46
III.132. Modes d'exploitation de la terre.	46
III.133. La structuration juridique du secteur agricole.	48
<u>III.14. Le crédit agricole</u>	50
III.141. Justification.	50
III.142. Projet de loi portant abrogation des dispositions en matière de crédit agricole de la loi du 16 juillet 1954 (réaction de la BCAIF)	52

<u>III.15. Administration agricole.</u>	53
III.151. Justification	53
III.152. Projet de loi abrogeant les articles 6 & 7 du DL.97/83	55
III.16. Administration foncière	56
III.161. Analyse	56
III.162. Actions	56
IV. CONCLUSION	57
V. RECOMMENDATIONS	57
V.1. Recommendations relatives à l'application de textes existants.	57
V.2. Recommendations relatives à l'amendement de textes existants.	57
V.3 Dispositions transitoires	58

Summary



I- Subject:

The subject of this research concerns the revision and the modernization of the legal texts relating to the real estate and the agriculture exploitation of the land. The FAO, the lebanese authorities (Ministry of Agriculture and CDR) are highly interested by the determination of the rights, their evolution and the necessity of revision or modernisation.

II- Methods:

The auther have had the opportunity in a former report to analyse and to present the legal aspects relating to the utilisation of the land in Lebanon. Then and to assure the best ways to a practical reform in this matter, we are recommending not a drastic change of the existing laws but a revision, a modernisation and an abrogation of some legal texts to make them more efficient.

III- Recommendation:

After a clear justification of the legal situation, we are proposing two kinds of recommendations:

III/1- Recommendation relating to the application of the existing laws as:

- a) The agriculture zoning, the lotting, the organization and the exploitation of land according to the law of urbanism.
- b) Application of the legal texts concerning the environment.
- c) Try to always justify the expropriation by a real public interest.
- d) Terminate as rapidly as possible the general government survey of lands.

III/2- Recommendations relating to the revision and the amendments of legal texts like:

- a) Abrogation of the "Tessarouf" and assimilate that kind of property to the "mulk" (property).

- b) Limitation of the right of preemption.
- c) Limitation of the right of the joint possession.
- d) Abrogation of the distinction of the land métrouké-Murefeké, métrouké-muhmié, khaliya mubah and assimilate them to the public property.
- e) Abrogation of the privilege of the BCAIF to allow credits to the agriculture.



AVANT-PROPOS

L'agriculture constitue un phénomène majeur de toute activité socio-économique nationale. Et pour s'en être écarté durant un certain temps, le Liban n'en a que plus souffert car la détérioration du secteur primaire s'est répercutée en une crise socio-économique profonde du monde rural que seule la guerre et ses exigences ont permis d'occulter progressivement.

Il existe actuellement un regain incontestable de l'agriculture au Liban - mais il s'agit moins d'une agriculture traditionnelle à base de main-d'oeuvre que d'une agriculture à base de capital technique pour autoriser une rentabilité certaine quant aux investissements fournis.

A ce niveau-là, les problèmes sont nombreux et diversifiés - et tous importants. Celui que nous abordons dans cette étude quant au droit de la terre constitue le point de contact entre une politique agricole bien élaborée et les attentes et besoins d'un citoyen attaché à son sol, conscient des droits qui lui reviennent souvent de temps immémorial et qu'il entend préserver et où chaque changement exige une longue et patiente préparation des mentalités et des comportements pour en garantir le succès.

A cet effet, et suite à un précédent rapport que nous avons présenté en 1987 quant à l'analyse des données relatives au droit de la terre et de l'eau au Liban, et à l'issue de plusieurs réunions avec M. A. Baille, représentant de la FAO au Liban, Dr. Ali Serhal, Directeur National du Programme d'Appui Technique pour la Planification du Développement Agricole et Rural, M. Bassam Frenn du Conseil du Développement et de la Reconstruction, une mission spécifique nous a été confiée quant à la révision et à la modernisation du Droit de la Terre.

Cette étude se propose donc d'analyser les éléments du droit de la terre dont l'application ou les amendements permettraient d'assurer au secteur agricole la stabilité et la garantie des droits compte tenu d'une clarification et d'une simplification des textes majeurs dans ce domaine.

* * * * *

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS ET DES CONCLUSIONS

Le droit de la terre au Liban apparaît sous un double aspect complexe et fortement légalisé.

Ces éléments n'ont pas, pour autant, réussi à résoudre en profondeur et qualitativement les problèmes de l'exploitation de la terre et de l'agriculture: les droits fonciers, le cadastrage, l'indivision, les difficultés de la mécanisation, le manque de capitaux... continuent à laisser peser sur le secteur agricole des interrogations auxquelles il est particulièrement difficile de répondre de manière efficace.

L'intensité et la gravité des problèmes posés, l'absence d'enquête psycho-sociologiques approfondies, la faiblesse de certaines structures -telles celles du crédit agricole et de l'Administration agricole - la grande part laissée à l'initiative privée dans le développement agricole du pays nous ont poussés à envisager une révision sélective des dispositions juridiques et administratives du droit de la terre dans un double but de clarification et de simplification - compte tenu d'une utilité publique bien comprise et bien interprétée dans les faits.

L'analyse des éléments complexes et diversifiés de ce droit de la terre montre plus particulièrement que ce secteur souffre d'abord et avant tout d'une inapplication quasi radicale des textes qui existent suite souvent à une carence administrative manifeste. C'est pourquoi nous pensons que dans une première phase et avec la concrétisation des recommandations présentées, l'effort doit être porté sur l'application pure et simple des textes existants pour en vérifier la valeur sur le terrain et en apprécier la portée et situer les réformes ultérieures compte tenu des besoins réels et non apparentes des citoyens. Il s'agit d'éviter particulièrement la tendance rapide à vouloir tout changer et à promulguer de nouveaux textes surchargeant ainsi encore plus le secteur du droit de la terre avant d'épuiser pratiquement tous les moyens accordés par l'appareillage juridique existant.

Recommandations d'application des textes, recommandations d'amendements ou de suppressions d'autres, telles sont les tendances que nous proposons pour l'amélioration et le progrès du secteur agricole.

I. Recommandations relatives à l'application des textes existants.

1. Application du zoning agricole prévu par la loi de l'urbanisme (D.L.69 du 9 septembre 1988) ainsi que toute la panoplie juridique relative à l'intervention foncière sur base d'une politique foncière - à savoir le lotissement, le remembrement, les sociétés foncières mixtes, le louage, l'établissement public... Ces textes existent et il est urgent de les

expérimenter concrètement pour en apprécier la valeur et la portée avant d'aller imaginer des amendements.

2. Eviter les abus de l'expropriation.
3. Achèvement rapide du Cadastre.
4. Application des normes existant en matière d'environnement (zoning agricole, Code Forestier, décret sur la santé publique...) avant de surcharger les législations existantes.
5. Quant aux administrations agricoles et foncières, il est nécessaire pour elles d'être présentes, consciencieuses, proches des besoins des citoyens. Aucun texte de loi ne saurait accorder à une administration et à des bureaucrates une valeur et une efficacité s'ils se la refusent à eux-mêmes.

II. *Recommandations relatives à l'amendement des textes existants.*

Sur ce plan-là et dans un double but de simplification et de clarification, nous proposons une série d'amendements de textes qui se présentent comme suit:

1. La suppression du tassarouf et l'assimilation des biens tassarouf aux biens mulk
2. Limitation du droit de préemption.
3. Limitation de l'indivision.
4. Suppression de la distinction des immeubles métrouké - murefeké.
5. Suppression de la distinction des immeubles metrouké-mehimié.
6. Suppression de la distinction des immeubles libres (khaliya mubah)
7. Suppression du quart gratuit pour la moyenne et la petite propriété.
8. Abrogation des dispositions en matière de crédit agricole de la loi du 16 juillet 1954 (création de la Banque du Crédit Agricole, Industriel et Foncier).

I - INTRODUCTION

§1. Généralités

Le droit de la terre constitue naturellement un des éléments déterminants de la richesse et de la promotion socio-économique nationale. La stabilisation des droits des individus, par une législation appropriée et définitive, les sûretés accordés à tout investisseur exploitant ou propriétaire établissant ainsi un consensus entre tous les citoyens sur la base duquel les rapports du citoyen avec la terre sont clairement établis et les droits bien protégés.

On ne saurait d'ailleurs s'attacher à l'étude et à la refonte du droit de la terre au Liban sans relever que les coutumes et la commune renommée jouent ici un rôle majeur qui font que les législations ne sont, le plus souvent, que la consécration écrite d'une très lente maturation - surtout dans les pays d'Orient qui sont des pays de très vieille civilisation et où l'occupation, la propriété et le travail du sol ont joué de temps immémorial un rôle majeur dans la formation de ces sociétés - et où les changements politiques ont rarement affecté les modes de propriété et de tenure du sol consacrés par la tradition et les coutumes. (i)

(i) On pourra se référer utilement dans ce domaine au "Rapport Général sur les études foncières effectuées en Syrie et au Liban" en 1921 par les services du Haut-Commissariat de France préalablement à la promulgation des législations encore en vigueur.



§2. Analyse de la Législation en vigueur

L'analyse de la législation foncière actuellement en vigueur implique une présentation rapide de l'évolution même de ce droit.

Ainsi y-a-t-il lieu de relever que le Liban, à l'instar de tout le Moyen-Orient et d'une partie de l'Afrique et de l'Europe Orientale a fait partie, de 1516 à 1918, de l'Empire Ottoman appliquant donc, en tous points, les législations promulguées à Constantinople - à l'exception toutefois du Mont-Liban à qui fut concédé dès 1516 par le Sultan une autonomie qui devait durer jusqu'en 1915 sous la forme d'une principauté puis d'une mutassarifiyya placée en 1861 sous la garantie des Sept Grandes Puissances de l'époque.

Ainsi donc, il y a lieu de distinguer les formes de propriétés établies et consacrées jusqu'en 1918 par la codification ottomane et ses formes particulière au Mont-Liban.

La codification ottomane distinguait outre le domaine public six catégories de biens:

1. Les bien *mulk* ou de pleine propriété comprenant la terre située à l'intérieur des villes et des villages;
2. Les biens *kharadjé* assujettis à l'impôt foncier;
3. Les biens *wakfs* inaliénables;
4. Les biens *amiriés* "comportant un domaine éminent au profit de l'Etat et un domaine utile au profit du détenteur non régis par le *Chareh* (droit religieux) mais par une loi civile (*Kanen el Arazi* = droit de la terre);
5. Les biens communaux (*métraké* - *marféké*)
6. Les terres mortes (*mewrat*) susceptibles de promotion.

Au Mont-Liban par contre, il y a lieu de relever que le droit en vigueur fut essentiellement le droit coutumier. De la classification précédente, il faut retenir les biens *mulks*, *kharadjé*, *wakfs* et communaux. Les biens *amiriés* ne furent jamais connus et "au droit musulman le droit du Mont-Liban emprunta cependant l'institution de la vivification des terres mortes, donnant à celui qui la réalise le droit d'en devenir propriétaire".(1)

(1) Dr. Ibrahim Aouad: "Le Droit Privé des Maronites au temps des Emirs Chéhab 1697 - 1841" p.270 Genthner Paris 1933..

Cette présentation rapide de la situation foncière légale du Liban avant 1918 serait incomplète et paraîtrait même idéale n'étaient-ce les lacunes de l'organisation foncière quant à la constatation, l'enregistrement, l'inscription et la conservation des droits sur la terre. Aussi le rapport spécial publié par les services fonciers du Haut-Commissariat de France en 1921 sur les études foncières effectuées en Syrie et au Liban, après avoir minutieusement analysé l'évolution des droits sur la terre en Syrie et au Liban depuis l'Antiquité jusqu'en 1918, devait-il relever que "le système en usage au Liban se présente comme une conception des plus mauvaises, basant le droit de propriété sur l'état civil du propriétaire, il donne à ce premier un caractère des plus précaire qui nuit gravement à la mise en valeur du sol et interdit formellement de se servir de la terre comme instrument de crédit. C'est à ce régime qu'est dûe en grande partie, la situation créée par la guerre (celle de 1914-1918), au cours de laquelle les populations rurales ont été dans l'obligation, pour se procurer des moyens d'existence, de vendre, dans des conditions désastreuses, les immeubles dont elles étaient possesseurs, par suite de l'impossibilité où elles se trouvaient d'offrir aux bailleurs de fonds, une sûreté réelle constituée par l'immeuble, permettant l'hypothèque, le gage, voire même la vente à réméré (1).

Cette instabilité de la propriété de sol travaillé et occupé a conduit entre les années 1860 et 1914 une partie de la population libanaise à émigrer et c'est pour résoudre le problème de la terre qu'une série de textes législatifs a été publiée à partir des années 1920.

Dès l'instauration du Mandat français, les services fonciers du Haut-Commissariat s'attelèrent à une mission générale d'exploration de la situation foncière dans le pays. A l'issue de cette première recherche, un volume de 425 pages intitulé "Rapport général sur les études foncières effectuées en Syrie et au Liban" fut publié: il constitue, en réalité, la première étude approfondie sur le domaine foncier au Liban, des éléments dont doit tenir compte la législation, des textes et des coutumes qui régissent au Liban les biens immeubles, de l'étude critique de l'évolution des modes de constatation des droits sur le titre et de leurs conséquences sur la situation foncière ainsi que des modalités de réforme à promouvoir.

Cette analyse approfondie devait se concrétiser à partir de 1922, par la publication d'une série de textes législatifs amendés à plusieurs reprises mais, toujours en vigueur axés sur les points suivants:

(1) o.c. p.131-132

1. L'institution du registre foncier par l'arrêté 188 du 15 mars 1926 et l'arrêté 189 du 15 mars 1926 concernant les détails d'application de l'arrêté 188 et le recensement et la délimitation des biens-fonds et des immeubles par l'arrêté 186 du 15 mars 1926: la création du registre foncier a constitué l'un des éléments fondamentaux de la réforme foncière et cadastrale en vue de fixer d'une manière précise et définitive, l'assiette de la propriété et de faciliter l'exécution des travaux d'irrigation ou d'amélioration foncière. A cet effet, les textes en vigueur ont déterminé les modalités d'exécution des opérations cadastrales, la reconnaissance des droits antérieurs, l'établissement des titres de propriété, les effets du recensement et la délimitation (i).

Quant au Code de la Propriété promulgué par l'arrêté 3339/LR du 12 novembre 1939, il a déterminé trois catégories d'immeubles:

(1) par nature soit donc "les choses matérielles qui, par essence, ont une situation fixe et immobile" (article 2 du Code de la Propriété) tel que les biens-fonds agricoles;

(2) par destination à savoir "les objets que leur nature ferait considérer comme mobiliers, mais qui sont les accessoires d'un immeuble par nature" (article 3 du Code de Propriété) tel que en matière d'exploitation agricole "les animaux attachés à la culture, les ustensiles aratoires, les pressoirs et alambics ainsi que les gros frêts servant à loger la récolte dans le cellier, les poissons des étangs, les ruches d'abeilles... les engrais et les pailles destinés aux semences..." et

(3) les immeubles incorporels qui sont "les droits, sûretés et servitudes réels ainsi que les actions en justice dont l'objet est un immeuble incorporel" (article 4 du Code de la Propriété).

Outre la détermination des différentes catégories d'immeubles, le Code de la Propriété a également distingué cinq catégories de biens-fonds:

a. Les biens *mulk* (pleine propriété) définis à l'article 5 "sont ceux qui, situés à l'intérieur du périmètre des agglomérations bâties tel qu'il est déterminé administrativement sont susceptibles de pleine propriété". Suivant donc les termes de l'article, la pleine propriété est essentiellement urbaine, le droit de *tessarouf* (usage) propre aux biens *amirié* s'exerçant sur les terres de culture. Ce même article 5 a toutefois prévu une exception relative aux immeubles, situés sur le territoire de l'ex Mont-Liban d'avant 1918 qui restent "régis par les us et coutumes locaux". Car au Mont-Liban toutes les terres sont *mulk*, la terre *amirié* ayant été absolument inconnue.

(i) Nous avons développé dans un précédent rapport établi en 1988 pour la FAO le détail des opérations de cadastrage telles que prévues par la loi.

- b. Les biens amiriés définis à l'article 6 du Code de la Propriété "sont ceux dont la *rakaba* (domaine éminent) appartient à l'Etat et qui peuvent faire l'objet d'un droit de *tessarouf* (usage)". Ce sont les biens ruraux et suburbains.
- c. Les biens communaux dénommés à l'article 7 "*métrouké - murefeké*" appartiennent à l'Etat et font l'objet en faveur d'une collectivité d'un droit d'usage.
- d. Les biens du domaine public sont ceux mentionnés à l'article 8 sous le nom de *métrouké - mehmié*.
- e. Les terres mortes (*khaliya mubaha*) sont les terres amiriés qui appartenant à l'Etat n'ont pas été reconnues et délimitées et qui sont susceptibles de vivification par le premier occupant sous réserve de l'autorisation de l'Etat (article 9 du Code de la Propriété)

Une autre série de dispositions législatives réglementent également l'utilisation de la terre - à savoir respectivement:

- La loi de l'expropriation promulguée par le D.L. No.4 du 30 novembre 1954.
- La loi de l'urbanisme promulguée par le D.L. No.69 du 9 septembre 1983 et qui a prévu une intervention des pouvoirs publics via les plans d'urbanisme et les moyens juridiques appropriés pour le contrôle de l'utilisation de la terre. Ainsi par exemple, le lotissement (article 7 du DL.69/83), la société foncière mixte (article 21 du DL 69/83) l'établissement public (article 22 du DL.69/83) l'échange (article 23 du DL.69/83), le contrat de louage (article 24 du DL.69/83), la protection des terres agricoles (article 8 du DL.69/83) et le remembrement (DL.70/83).

Il apparaît donc à l'analyse que nombre de textes juridiques ont, au cours des 60 dernières années, réglementé le droit de la terre et nous nous proposons de justifier la révision et la modernisation de certaines de ces dispositions dans le but d'assurer la protection effective des sols agricoles et une simplification des droits des citoyens en vue du développement agricole.

IL OBJET ET METHODES

L'utilisation de la terre suppose l'existence et le succès d'une série de mesures de nature à rassurer le citoyen quant à ses droits et à l'aider à promouvoir le domaine foncier. Cet objectif suppose des actions précises en matière.

- (1) de révision de certaines normes établies par le Code de propriété.
- (2) de révision totale des normes établies pour le crédit agricole.
- (3) d'application et de renforcement des normes établies pour la protection de l'environnement.
- (4) de révision et d'application de sanctions pénales en la matière.
- (5) de réorganisation de l'administration pour un rôle accru de présence et de soutien.

Pour cela, deux voies s'offrent à l'analyste et au chercheur:

- soit une révision totale des textes normatifs actuellement en vigueur;
- soit une révision sélective des normes les plus importantes pour permettre une utilisation de la terre de manière plus productive, équilibrée et profitable.

Compte tenu de ce que nous avons déjà présenté dans un rapport précédent, il nous apparaît qu'une révision totale - et pourrait-on dire brutale - des textes normatifs en vigueur constituerait une erreur car, d'une part, les textes actuels ont été promulgués au temps du mandat français après des études et des recherches approfondies sur les coutumes et les traditions foncières au Liban - et on peut se référer utilement à ce stade au "Rapport Général sur les études foncières effectuées en Syrie et au Liban" publié en 1921 par les soins du Haut-Commissariat de France - et, d'autre part, parce que les textes en vigueur ont démontré leur valeur particulièrement quant à la détermination et à la protection des droits et de us et coutumes en matière foncière. Aussi - et c'est souvent le cas, les lacunes proviennent-elles moins de textes que des retards accumulés par les services administratifs pour l'achèvement du cadastre et l'informatisation des données.

C'est pourquoi nous pensons qu'une révolution juridique totale en matière de droit de la terre n'est ni souhaitable ni même possible - car les textes en vigueur ne sont que la consécration - et pourrait-on dire - l'institutionnalisation de tout un passé foncier que les utilisateurs de la terre ont bien assimilé et qu'on pourrait difficilement révoquer sauf dans des cas bien justifiés juridiquement et sociologiquement.

C'est dans cet esprit que nous abordons l'étude de la révision du droit de la terre et nous pensons que la seconde voie que nous préconisons à savoir une révision sélective des normes les plus importantes pour faciliter mieux encore l'utilisation de la terre - est bien plus judicieuse actuellement - sans oublier non plus que les textes et les idées que nous proposerons seront susceptibles d'être mieux acceptés par les institutions politiques et administratives car elles répondent aux besoins sans pourtant remettre de manière injustifiée l'ensemble d'une codification éprouvée - et somme toute acceptée par les divers agents sociaux et économiques préoccupés par la terre.

C'est pourquoi nous nous proposons au fur et à mesure de justifier les réformes à envisager et de proposer à chaque fois un texte normatif de révision ou d'amendement des lois en vigueur dans un double but de clarification et de simplification des dispositions juridiques foncières.



III. REVISION DU DROIT DE LA TERRE

Compte tenu de ce qui précède, la révision et la modernisation du droit de la terre devrait tenir compte de l'évolution des situations socio-économiques qui ont marqué la société libanaise au cours des soixante dernières années faisant parfois tomber en désuétude ou rendant anachronique bien des formes légales établies par la loi.

C'est dans cet esprit que nous aborderons les principaux thèmes à réviser ou à moderniser dans le cadre du droit de la terre.

III.1. Suppression du tassarouf et assimilation des biens tassarouf aux biens mulk.

III.1.1. Justification

Pour bien situer juridiquement le droit de tassarouf, il y a lieu de relever qu'il constitue un résidu du droit ottoman pour les régions situées hors du Mont-Liban. Ainsi que le signale le professeur Béchara Tabbah dans son ouvrage⁽ⁱ⁾, avec la conquête ottomane.

"La plupart des terres furent notamment considérées comme appartenant au Beit el-Mal constituées qu'elles étaient en wakf au profit de la collectivité musulmane. Le souverain en était de droit l'administrateur. Non sans en avoir gardé une partie pour y exercer directement son administration, il déléguait celle-ci pour y exercer directement son administration, il déléguait celle-ci sur l'autre partie à ses guerriers, à titre de fiefs. Ces terres furent appelées "amirié", c'est à dire appartenant au Prince, "Amir". Elles furent l'objet de réglementations extra-canoniques, car elles étaient, en raison de leur qualité, soustraites au droit religieux, ou char'. Suivant ces réglementations, qui remontaient à Soleiman le Légistaleur, la terre amirié devait rapporter au titulaire du fief une taxe fixe et des redevances en nature, sans parler des corvées auxquelles se trouvaient astreints les paysans. Ceux-ci étaient, au surplus, obligés de cultiver la terre, au risque de s'en voir retirer la possession. Un titre dénommé "tabo" leur était délivré par le feudataire pour constater leur droit, qui avait été, dès l'abord, personnel et précaire et qui, dans la suite, devint viager, puis transmissible aux héritiers, encore que cette transmission appelée *irtikal* (mutation), ne fût pas assimilée aux successions proprement dites, soumises elles-mêmes à la loi religieuse."

"Ainsi donc le droit ottoman avait déterminé la terre amirié - celle dont la rakaba (domaine éminent) appartenait à l'Etat et dont le tassarouf "domaine utile pouvait être concédé à des particuliers. Cette terre correspondait donc à sa destination ou à la nature du droit dont elle faisait l'objet. L'exposé des motifs de l'arrêté 3339/LR du 12/11/1939 (Code de la propriété foncière) a bien clarifié que "sont mulk et susceptibles de faire l'objet d'un droit de propriété, les immeubles situés dans les limites des agglomérations bâties, et Amirié les immeubles suburbains et ruraux susceptibles de faire l'objet d'un droit de tassarouf..."

i. Tabbah: Propriété privée et registre foncier Tome 1 pp.131-132

Pour ce qui concerne les droits dont peuvent faire l'objet les immeubles, on a cru devoir maintenir la distinction entre la propriété qui ne peut s'exercer que sur les immeubles mulk et le tessarouf qui s'exerce sur la terre Amirié... Le tessarouf qui représentait dans son sens général le droit conféré au tenancier de la terre Amirié et qui de ce fait avait un caractère incertain et précaire, est devenu un véritable droit de propriété aussi solide que celui-ci, mais dont l'exercice reste pourtant subordonné à l'obligation d'exploitation du sol. On a ainsi consacré une nouvelle formule".

C'est donc conformément à cette option doctrinale que l'article 6 du Code de la Propriété foncière (Arrêté 3339/LR du 12/11/1939) a spécifié que "les immeubles amiriés sont ceux dont la rakaba appartient à l'Etat et qui peuvent faire l'objet d'un droit de "tessarouf". C'est ce même droit de tessarouf qui a été juridiquement déterminé au chapitre 2 (articles 14 à 19) par "le droit d'user et de jouir d'un immeuble et d'en disposer dans les conditions fixées par les dispositions du présent arrêté et dans la limite des lois, arrêtés et règlements. Ce droit ne s'exerce que sur les immeubles amiriés" (article 14) - alors que "le tessarouf s'éteint par l'absence de mise en culture ou par le non usage pendant cinq ans". Certes ainsi que le relève le Professeur Tabbah ⁽ⁱ⁾, cette sanction n'a eu jusqu'à présent l'occasion de jouer qu'incidemment à la procédure de délimitation et de recensement des biens, qui doit aboutir à l'immatriculation de ce qui en fait l'objet au nom du possesseur. Si le juge immobilier constate que ces biens sont délaissés ou qu'ils sont en friche, et si, après enquête, il se rend compte que cet état de choses remonte à plus de cinq ans, il refuse l'immatriculation".

En conclusion, la simplification des catégories de biens et la clarification des droits en ce sens devrait concerner selon nous les opérations suivantes.

- (1) Suppression du droit de tessarouf.
- (2) Assimilation de la catégorie des biens tessarouf aux biens mulk.
- (3) Versement d'une taxe déterminée par les ayants droits actuels des biens tessarouf pour cette transformation tant parce qu'elle les avantage d'une part que parce que l'Etat est en train de céder la rakaba (le domaine dominant ou la nue propriété) aux ayants droits à titre définitif.

i. Tabbah; o.c. Tome 1 p.177

III.12. Projet de loi concernant la suppression du droit du tassarouf et l'assimilation des immeubles objets d'un droit de tassarouf aux biens mulk;

Article 1. Le droit de tassarouf est supprimé. Tous les immeubles objets d'un droit de tassarouf sont assimilés aux immeubles mulk.

Article 2. Tous les immeubles objets d'un droit de tassarouf sont assimilés de plein droit aux immeubles mulk.

Article 3. Une taxe qui sera déterminée ultérieurement par décret, sera perçue au profit de l'Etat lors du premier transfert de propriété des immeubles objet d'un droit de tassarouf.

III.2 Limitation du droit de préemption

III.21. Justification.

A l'origine ce droit de préemption avait été instauré par le Mejlé Ottoman et maintenu dans le cadre de la propriété foncière pour protéger les droits des propriétaires riverains d'un bien-fonds lors de la vente d'un bien-fonds adjacent. Cette mesure alors justifiée dans une société libanaise presque entièrement rurale visait, en fait, essentiellement à garantir avant tout aux biens-fonds un droit de passage à une époque où les tracés routiers étaient quasi-inexistants et à maintenir dans certains cas la propriété dans un même cadre - le plus souvent d'ordre familial.

Depuis la promulgation du Cadre de la Propriété en 1939, le Liban a assisté progressivement à une urbanisation rapide, la multiplication et la diversification des tracés routiers et surtout, l'éclatement de la propriété privée. Progressivement, et souvent même rapidement, les grandes propriétés ont été loties et vendues assurant ainsi dans un certain sens le besoin immobilier des trente dernières années.

Toutefois en dépit des tracés routiers de désenclavement rapide - qui ont souvent porté atteinte et fait disparaître les pôles agricoles les plus fertiles du pays - et des lotissements qui ont accordé à chaque ayant droit un accès direct à son bien-fonds, le droit de préemption a continué à régir les ventes des biens-fonds - exception faite de la vente des appartements par étages.

La gravité de ce droit de préemption s'est encore plus affirmée avec la dévaluation monétaire des quatre dernières années au Liban (1984-1988): ainsi l'acquéreur d'un bien-fonds risquait, durant une période d'un an à dater de l'inscription au registre foncier de devoir céder son bien-fonds au même prix de l'acquisition un an auparavant. Certes le nouvel acquéreur pouvait notifier le préempteur possible de l'acquisition conformément à l'article 247 du Code de la Propriété, à charge pour le préempteur d'exercer son droit au cours des dix jours à dater de la notification sous peine de déchéance. Mais ceci exigeait également des investissements et des pertes appréciables en temps et en capital.

Pour ces raisons, nous pensons que le droit de préemption devra être supprimé dans certains cas et limité dans d'autres.

Ainsi la suppression du droit de préemption devra-t-elle être reconnue sans exception dans tous les cas de lotissements, de remembrement et

de traces routiers de désenclavement car l'essence même du droit de préemption est de permettre à une personne un accès libre et facile à son bien-fonds. Or dès lors que l'approbation du plan de lotissement ou de remembrement par la Direction Générale de l'Urbanisme exige la prévision et/ou l'exécution du tracé routier revenant au lotissement ou au remembrement, la condition d'accès au bien-fonds est vérifiée et personne ne peut se targuer d'un droit de préemption pour accès sur son bien-fonds.

Le droit de préemption devra être maintenu dans les autres cas non prévus précédemment - principalement dans les zones rurales tributaires des servitudes traditionnelles de passage et en l'absence des lotissements et de tracés de désenclavement. Toutefois ce droit de préemption devra être limité dans le temps (réduction de la période d'une année pour l'exercice du droit par le propriétaire riverain) et prendre en considération l'appréciation du bien-fonds et la dévaluation monétaire possible.

III.22 - Projet de loi portant suppression et limitation du droit de préemption.

Article 1. Est ajouté à l'article 239 de l'arrêté 3339 du 12 novembre 1939 le paragraphe suivant:

"Le droit de préemption tel que prévu au § précédent est abrogé cas de lotissements et de remembrements.

"Il est également abrogé en cas de promulgation de tracés routiers de nature à permettre à tous les biens-fonds concernés d'accéder au domaine public".

Article 2: L'article 248 de l'arrêté 3339 du 12 novembre 1939 est amendé comme suit:

"Dans le cas où la notification visée à l'article précédent n'a pas été faite, le droit de préemption se prescrit par un délai de quatre mois à dater de l'inscription du contrat au registre foncier. Ce délai court contre les incapables et les absents."

Article 3: L'article 251 est amendé comme suit:

"En cas de contestation sur le prix entre l'acquéreur et le préempteur, le prix réel sera fixé par le tribunal, sans considération de la valeur de l'immeuble sur lequel porte la préemption..

III.3 - L'indivision

III.3.1. Justification

L'un des grands problèmes auxquels se trouvent confrontés les exploitants de la terre concerne celui de l'indivision due avant tout aux héritages et aux successions - d'autant plus que l'espace libanais étant restreint et la moyenne ou la petite propriété étant la règle, on peut imaginer la gravité de la permanence de l'indivision quant à la détermination claire et définitive des droits pour l'utilisation de la terre. Certes en édictant le principe que "nul ne peut être contraint de demeurer dans l'indivision" (article 840 du Code des Obligations et des Contrats) le législateur réalisait pleinement la nécessité de faire cesser l'indivision aussi vite que possible. Ainsi que le relève le professeur Tabbah⁽ⁱ⁾ "l'état d'indivision présente des inconvénients très réels: aussi le législateur le considère-t-il avec défaveur. Il a hâte de le faire cesser, pour tarir dans leur source les contestations entre co-proprétaires, qui sont de nature à paralyser la bonne exploitation des biens indivis, ce qui ne va pas sans dommage pour la collectivité elle-même, dont il ne faut jamais perdre de vue l'intérêt en matière de propriété".

Pour cela diverses mesures ont été prévues par les textes de loi actuellement en vigueur. Ainsi si, sur le plan strict de droit chacun des co-proprétaires est en droit d'exiger le partage, toute clause contraire étant sans effet. Toutefois, des intéressés eux-mêmes peuvent déroger à ce principe en s'interdisant, de commun accord, de mettre fin à l'indivision pendant un délai qui ne saurait dépasser cinq ans (art.24 2e. al. CP; et 841 1er al. du Code des Obligations) et rien n'empêche à ce que cet accord ne se renouvelle de 5 ans en 5 ans, l'essentiel étant de ne pas lier les co-proprétaires une fois pour toutes.

En outre, le 2e alinéa de l'article 841 du Code des Obligations a stipulé que le tribunal peut "ordonner la dissolution de la communauté et le partage, pendant le délai d'indivision, s'il y a juste motif". Et ainsi que le constate le Professeur Tabbah (ii) "une exploitation commune des biens s'avère soudain plus difficile du fait d'une partie des coindivisions, ou c'est une occasion inespérée qui se présente permettant une réalisation

i. Tabbah: occ Tome 1 p. 248

ii. Tabbah: o.c. t1 p.252

avantageuse des biens, ou encore c'est l'horizon économique qui paraît se troubler: si pour saisir l'occasion qui s'offre ou pour prévenir un désastre, il faut être à la merci des autres co-propriétaires, dont le consentement unanime en matière d'actes de disposition est nécessaire, on peut courir de gros risques".

Toutefois et c'est là où l'analyse psycho-sociologique rejoint l'analyse juridique, l'indivision est, par principe, d'ordre familial puisqu'elle est due avant toute autre raison aux successions. C'est le cas d'un père, d'une mère, de frères et de soeurs entré dans l'indivision pour cause de décès d'un des leurs. Et très souvent les questions de tiraillements et de querelles familiales interdisent à certains des héritiers de réclamer le partage et de sortir de l'indivision pour éviter d'envenimer des situations familiales. Bref, et sans vouloir présenter une analyse socio-juridique, on conçoit bien que des raisons d'ordre familial ou personnel interdisent aux ayants-droits de jouir de leur pleine propriété. Et c'est à ce niveau-là qu'à notre point de vue le législateur doit intervenir pour imposer et réglementer la fin rapide de l'indivision - sous peine de sanctions et d'impositions financières élevées - en vue de hâter la détermination claire, stable et définitive de la propriété, autorisant ainsi à chaque propriétaire d'exploiter son bien-fonds comme il l'entend et non d'attendre les lentes et sourdes tractations familiales pour que chacun puisse normalement jouir de ce qui lui revient de plein droit.

C'est pourquoi nous proposons que le législateur fixe une limite nette et définitive pour que les ayants droits sortent de l'indivision et consomment le partage dans un délai rapide - deux ans au maximum - à défaut de quoi la personne, dont l'obstruction aura été rapportée par l'un des ayants-droits serait taxée et pénalisée du fait de son action obstructrice.

Une exception devrait toutefois être relevée si l'indivision concerne des mineurs - et nous croyons ici pouvoir maintenir ce que disait le Professeur Tabbah à ce sujet ⁽ⁱ⁾ "L'état d'indivision présente quelquefois de grands avantages... (dont) celui de conjurer un partage judiciaire lorsqu'il y a des mineurs sur le point d'atteindre la majorité: le partage judiciaire, nécessaire lorsqu'il y a des co-propriétaires mineurs, comporte des frais ainsi qu'un tirage au sort empêchant les co-propriétaires de choisir des biens à leur convenance, toutes choses qu'il serait préférable d'éviter. Un autre avantage de l'état d'indivision peut se présenter lorsqu'il y a des biens non susceptibles de partage. Leur mise en vente à une certaine époque pourrait être désastreuse pour les co-propriétaires".

ⁱ Tabbah: o.c. t.1. p.251



III.32. Projet de loi amendant la fin de la durée de l'indivision.

Article 1: *Le paragraphe 1 de l'article 841 du Code des Obligations des Contrats est amendé comme suit:*

"On peut convenir, néanmoins, qu'aucun des intéressés ne pourra demander le partage pendant un délai déterminé, jusqu'à concurrence de deux années au maximum."

III.4. Suppression de la distribution des immeubles Métrouké - Murefeké.

III.41 - Justification

L'article 7 du Code de la Propriété foncière avait édicté que les immeubles métrouké - murefeké sont "ceux qui appartenant à l'Etat, font l'objet, en faveur d'une collectivité, d'un droit d'usage dont les caractères et l'étendue sont précisés par les usages locaux ou les règlements administratifs". On peut conclure, à partir de cette définition, que les immeubles métrouké - murefeké ne sont que le résidu de la législation ottomane ainsi qu'il en ressort, par ailleurs, de l'exposé des motifs du Code de la Propriété Foncière et que nous retrouvons, en réalité, sous cette dénomination le domaine public de l'Etat. Or à partir du moment que le domaine public de l'Etat existe et est réglementé par les dispositions de l'arrêté 144 du 10 juin 1925. cette classification du domaine public en immeubles métrouké murefeké devient dénuée de tout intérêt pratique et il est recommandé dès lors d'abroger l'article 7 du Code de la Propriété Foncière ainsi que tout ce qui est attaché à cette catégorie de distinction d'immeubles métrouké - murefeké.

III.42 Projet de loi portant assimilation des immeubles métrouké-murefeké
au domaine public de l'Etat.

Article 1: L'article 7 de l'arrêté 3339/LR du 12.11.1939 (Code de la
Propriété Foncière) est amendé comme suit:

"Est supprimée la distinction des immeubles en immeubles métrouké-
murefeké qui sont désormais assimilés au domaine public de l'Etat."

III.5 - Suppression de la distinction en immeubles métrouké - méhirnié

III.5 - Justification

Déterminés à l'article 8 du Code de la Propriété Foncière comme étant les biens "appartenant à l'Etat ou municipalités (qui) font partie du domaine public" les immeubles métrouké-méhirnié ne sont en somme que le domaine public de l'Etat et des municipalités réglementé par l'arrêté 144 du 10 juin 1925. Et c'est pourquoi l'abrogation de cet article 8 du Code de la Propriété - à l'instar de l'article 7 relatif aux immeubles métrouké -murefeké est recommandé du fait qu'elle est sans utilité pratique.

III.52 Projet de loi portant assimilation des immeubles métrouké - mehmié au domaine public de l'Etat et des municipalités.

Article 1: L'article 8 de l'arrêté 3339/LR du 12.11.1939 (Code de la Propriété Foncière) est amendé comme suit:

"Est supprimée la distinction des immeubles en immeubles métrouké - mehmié désormais assimilés au domaine public de l'Etat et des municipalités".



III.6 - Suppression de la distinction des immeubles libres (Khaliya mubah)

III.61 - Justification

Là encore l'héritage ottoman se fait sentir dans cette distinction. L'article 9, en effet, a stipulé que "les immeubles libres (khaliya mubah) ou terres mortes sont les terres amiriés qui appartenant à l'Etat, n'ont pas été reconnues et délimitées et sur lesquelles le premier occupant acquiert, avec l'autorisation de l'Etat, un droit de préférence dans les conditions fixées par les règlements du Domaine". Il apparaît ainsi que les immeubles libres ne sont que le domaine public de l'Etat n'ayant pas fait l'objet d'un cadastrage et où le premier occupant est soumis à l'autorisation de l'Etat. Dès lors il semble bien que cette distinction est sans utilité pratique et ce qui a été dit quant aux immeubles matrouké - muriféké et métrouké - mehmié peut également l'être pour les immeubles libres, la législation de l'arrêté 144 du 10 juin 1925 relative au domaine public s'y appliquant, cette distinction est également sans utilité juridique pratique.

III.62 - Projet de loi portant assimilation des immeubles libres (khaliya mubah) au domaine public de l'Etat

Article 1: L'article 9 de l'arrêté 3339.LR du 12.11.1939 (Code de la Propriété Foncière) est amendé comme suit:

"Est supprimée la distinction des immeubles en immeubles libres (khaliya mubah) désormais assimilés au domaine public de l'Etat et leur utilisation réglementée par les dispositions législatives et administratives dans ce domaine".

III.7 - Application du zoning agricole conformément aux dispositions de l'article 8 § 7 de la loi de l'urbanisme (Décret - Loi 69 du 9.9.1983)

L'une des conséquences majeures de l'urbanisation et de l'industrialisation du Liban au cours des années 1950-1975 aura été la disparition rapide des pôles agricoles et l'édification de complexes d'habitation sur les terrains les plus fertiles et les mieux accessibles - au moment même où le Plan Vert se proposait la bonification des terres et la protection des forêts. Cette absence totale de coordination administrative entre la promulgation des zonings, l'octroi des permis de construire et la protection de l'espace agricole a conduit à une situation désastreuse pour l'agriculture libanaise qui a vu ainsi les meilleures terres agricoles disparaître sous la pression de la construction.

C'est, en fait, pour remédier à cette situation que la loi de l'urbanisme promulguée par le D.L.69 du 9 septembre 1983 a exigé que les plans directeurs et de détail d'urbanisme doivent obligatoirement classer "les biens-fonds agricoles qu'il faut préserver pour l'utilisation agricole" (article 8 § 7) ainsi que la "prise en considération de la valeur agricole de la terre et des investissements existants pour l'agriculture et l'irrigation" (article 8 § 1).

Cette recommandation légale est cependant restée lettre morte car elle n'a pas fait l'objet d'applications concrètes, les plans d'urbanisme déjà édictés n'ayant pas été amendés depuis leur promulgation. C'est pourquoi il est urgent de prévoir une procédure intermédiaire de protection de l'espace agricole car il est certain qu'un trop long temps risque de s'écouler avant la promulgation du zoning agricole - ce qui est de nature à mettre ainsi en danger tout le potentiel agricole du pays.

Aussi et vu que le permis de construire est légalement octroyé au Liban par les municipalités, et vu que les plans d'urbanisme ne sont légalement promulgués qu'après avis (bien que consultatif) des municipalités concernées, nous pensons que dans un premier temps et pour parer au plus pressé tant que les zonings agricoles ne sont pas promulgués, la municipalité peut déterminer l'opportunité d'octroi du permis de construire dans les zones agricoles.

III.8 - Evaluation de l'impact des tracés routiers sur l'espace agricole.

III.81. Justification

Bien que la superficie totale du Liban soit de 10452 km², il y a lieu de distinguer sur le plan agricole deux catégories de terrains:

1. ceux situés au long de la côte et dont la profondeur varie de 0 km (Ras Chakka) à 10 kms environ dans certaines plaines. Ces terrains agricoles alluvionnaires sont très fertiles et très facilement accessibles.
2. ceux situés à l'intérieur des terres dans la Békaa - ou le Akkar et le Sud - tous terrains fertiles et travaillés selon des méthodes modernes ou semi-traditionnelles selon les cas.

A ces deux catégories de terres, s'ajoute une troisième relative spécifiquement à la montagne où les terrains, sans être particulièrement fertiles, ont connu durant des siècles une exploitation permanente.

Or brusquement, à partir des années 1950 les tracés routiers nécessaires au développement urbain et au raccordement de Beyrouth - alors en pleine expansion - avec le reste du Liban se sont portés sur les espaces agricoles les plus accessibles et les plus fertiles. En quelques années toute la plaine agricole située au Nord Est de la capitale a été bouleversée par des tracés routiers - en fait totalement décausés et assez peu fonctionnels car n'obéissant à aucun plan d'aménagement du territoire. Le résultat de cette politique a été l'urbanisation rapide et effrénée des terres agricoles les plus fertiles - du moment même où à quelques kilomètres de là les services du ministère de l'Agriculture et du Plan Vert tentaient de bonifier des terres rocailleuses à coups d'investissements financiers et d'incitations.

C'est pourquoi il est impératif de prévoir, sur le plan légal et organisationnel, une procédure exigeant l'accord préalable du Ministère de l'Agriculture sur les tracés routiers tant dans les zones suburbaines que rurales pour tenter de sauver ce qui peut l'être encore des régions agricoles du pays.



III.82 Projet de loi ajoutant le paragraphe 4 à l'article 3 du décret législatif No.4 du 30 novembre 1954 exigeant l'approbation préalable du Ministère de l'Agriculture pour toutes les expropriations en matière de tracés routiers.

Article 1: Le paragraphe 4 suivant est ajouté à l'article 3 du décret législatif No.4 du 30 novembre 1954 (loi de l'expropriation):

"4 - l'approbation préalable du Ministère de l'Agriculture est exigée pour toutes les expropriations en matière de tracés routiers".

III.9 - Eviter les abus de l'expropriation.

III.91 - Justification

La sauvegarde de la propriété privée constitue l'un des éléments-clé de l'économie libanaise. Aussi le législateur a-t-il pris soin de noter à l'article 15 de la Constitution que la propriété est sous la protection de la loi, nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas établis par loi et moyennant une juste et préalable indemnité.

Ainsi donc l'expropriation apparaît-elle comme un phénomène exceptionnel: il s'agit d'un droit accordé aux autorités publiques de mettre la main sur la propriété privée du citoyen en vertu du principe de l'utilité publique et contre une indemnisation juste et préalable. Or, à l'expérience, ces deux principes même de l'utilité publique et de l'indemnisation, juste et préalable ont été souvent bien mal évalués faisant ainsi supporter au citoyen des préjudices considérables et à la propriété agricole des atteintes dont elle ne s'est pas relevée.

Quant à l'utilité publique d'abord, il s'agit, en l'occurrence, d'une notion très difficile à déterminer et c'est pourquoi une extrême prudence s'impose de la part des autorités publiques. Exception faite des situations claires et simples où la décision d'expropriation pour un tracé routier, ne peut être autre que celle prise, que de fois peut-on discuter longtemps sur la justification par l'utilité publique de la décision d'exécuter telle ou telle route - et que de fois aussi les terres agricoles les plus fertiles et les plus belles plantations ont été victimes de ce comportement abusif de l'administration de décider et d'exécuter des tracés routiers par une simple appréciation de la seule Direction Générale des Routes du Ministère des Travaux Publics et, chose plus grave encore, en l'absence de tout plan d'aménagement du territoire.

Plus encore, l'absence de coordination administrative a rendu une situation foncière encore plus difficile - puisqu'il existe, au Liban, une quinzaine de services disposant du droit d'exproprier dont, plus particulièrement, le Ministère des Travaux Publics et des Transports (avec quatre de ses directions générales), le Ministère de la Défense Nationale, les Municipalités, les deux Conseils Exécutifs des Grands Projets du Liban et de la ville de Beyrouth...

Compte tenu donc de cet état de choses, nous pensons qu'il y a lieu:

- 1. de créer une structure de coordination de l'expropriation avec pour principe premier l'application d'une politique d'économie pour les terrains agricoles.*
- 2. interdire l'abus de l'expropriation et exiger une justification claire et nette de l'utilité publique.*
- 3. interdire la superposition de plusieurs tracés d'expropriation sur un seul et même bien-fonds.*

III.92. Projet de loi portant création auprès de la Présidence du Conseil d'un organisme de coordination de l'expropriation au Liban.

Article 1: "Est créé auprès de la Présidence du Conseil un organisme de coordination de l'expropriation au Liban.

Aucun décret d'expropriation ne pourra être promulgué sans l'approbation expresse de cet organisme sur les modalités de l'expropriation en l'espèce.

Cet organisme devra, plus particulièrement s'assurer de la justification claire et nette de l'utilité publique dans les cas d'expropriation, prévenir les abus, éviter les superpositions d'expropriation et prendre en considération la sauvegarde de l'environnement.

Les modalités de travail de cet organisme seront déterminées par décret."



III.10 - Supprimer le quart gratuit pour la petite et la moyenne propriété.

III.101.- Justification

Le principe du quart gratuit ne s'applique pas aux expropriations ordinaires, mais à celles résultant des alignements. Il est évident, en effet, que le tracé des voies, l'embellissement et l'élargissement des places publiques entraîne l'incorporation au domaine public de propriétés non bâties comprises dans le tracé. Au cas où la superficie du terrain incorporé ne dépasse pas le quart de la propriété frappée par l'alignement aucune indemnité n'est versée. Ce principe du quart gratuit, déjà reconnu sous le régime ottoman (loi du 24 octobre 1298), a été consacré dans les législations successives d'expropriation dont actuellement l'article 51 du Décret-législatif No.4 du 30 novembre 1954.

"Sauf ce qui pourra être dû pour les plantations, cette incorporation s'opère sans indemnité à la condition que le terrain retranché ne dépasse pas en superficie, le quart de la propriété riveraine. L'Administration pourra acquérir le surplus de cette propriété qu'après en avoir fixé le prix suivant la procédure ordinaire de l'expropriation... En cas d'alignements successifs, la quantité à abandonner gratuitement par les propriétés riveraines ne peut excéder le quart de leur superficie".

Pourquoi ce quart gratuit? L'exposé des motifs du D.L. No.45 a précisé ce qui suit: "... la loi ottomane dont la disposition équitable a été maintenue présume à juste raison que le restant de la propriété profite d'une plus-value certaine dont le montant doit être compensé à concurrence du quart de cette propriété".

Or ces dispositions relativement valables au temps où la propriété n'était pas morcelée et où les tracés routiers n'existaient pas encore sont devenues actuellement très lourdes dans les cas de la petite et de la moyenne propriété - d'autant plus que, pour des raisons d'environnement et de pollution, le fait de se trouver positionné directement sur une route de grand trafic ne constitue plus un avantage des plus certains.

Aussi et compte tenu du morcellement de la propriété, nous pensons qu'il y a lieu de supprimer le quart gratuit dans les cas de petite et de moyenne propriété - soit donc jusqu'à 20000 m² - et à supprimer totalement le quart gratuit au cas où le riverain n'aurait pas un accès direct sur le tracé routier tel que se présente le cas pour les autoroutes.

III.102. Projet de loi portant suppression du quart gratuit pour la petite et la moyenne propriété en matière d'expropriation.

Article 1: L'article 51 du décret-loi No.4 du 30 novembre 1954 est amendé comme suit:

"La phrase suivante est ajoutée au paragraph 1: "... après en avoir fixé le prix suivant la procédure ordinaire de l'expropriation".

Les paragraphes 2 et 4 sont abrogés.

La phrase "en plus de la quotité légale" est supprimée au paragraphe 3.

Article 2: Le décret d'expropriation stipulera dans chaque cas et conformément aux statistiques foncières de la circonscription les niveaux requis en matière de petite et de moyenne propriété".

III.11 - Achèvement du cadastre et abrogation progressive des dispositions de l'arrêté 2576 du 24 mai 1929 relatif à la délimitation facultative.

III.111 - Justification

Dès l'instauration du cadastre, le législateur avait prévu dans l'exposé des motifs des arrêtés modifiant les arrêtés 186, 187, 188 et 189 du 15 mars 1926 sur le recensement et la délimitation des biens-immeubles et l'institution du registre foncier que "... la prospérité dépend de l'adaptation du régime foncier et agraire aux besoins économiques et sociaux de l'Etat, et de la mesure dans laquelle ce régime assure la garantie et la solidité des droits, la pratique du crédit foncier urbain et rural, la coopération, l'émancipation du paysan et la réalisation des travaux d'hydraulique ou d'amélioration agricole... Dans les régions où les réformes sont actuellement appliquées, le cadastre a fixé d'une manière précise et définitive, l'assiette de la propriété et facilité l'exécution des travaux d'irrigation ou d'amélioration foncière. Le registre foncier a consolidé les droits définis par le Code de la propriété et des droits réels et favorisé la pratique du crédit foncier à long terme, par les garanties assurées au bailleur de fonds." Et le législateur prit soin de relever "... la nécessité (de) favoriser l'extension (du cadastre) dans le plus bref délai à l'ensemble du pays... on a donc été conduit à envisager une simplification de la procédure d'enquête préalable et l'adoption des mesures propres à accélérer le rythme de la réforme..."

Or il y a lieu de relever que la méthode classique de cadastrage se fonde sur les trois phases suivantes:

1. La délimitation qui consiste (a) à recenser les biens et les droits des propriétaires présumés et des ayants-droits - (b) à matérialiser au sol l'assiette présumée de la propriété et (c) à dresser un croquis des propriétés dit "croquis de délimitation".
2. Le levé qui consiste (a) à dresser un plan de triangulation cadastrale de la circonscription intéressée et (b) à dresser un plan graphique confirmant par sa précision et les possibilités de mesures graphiques les documents descriptifs contenus dans la délimitation.
3. Le dessin et le dépôt des plans: les plans, reportés au crayon, sont transmis à la section compétente, à Beyrouth qui les contrôle, les corrige si nécessaire, les passe à l'encre de Chine sur calque, dresse la liste des surfaces des biens-fonds et adresse copie de cette liste aux bureaux régionaux.

Mais si telle est la méthode classique utilisée dans le cadastrage qui constitue un phénomène essentiel à la stabilité de l'utilisation des sols, un rapport d'étude établi en 1972 par l'ingénieur Jean Eddé pour le Ministère du Plan et relatif au "cadastrage du territoire libanais" rapportant comme suit le degré d'avancement des travaux de cadastrage entre 1926 et 1972 et les prévisions d'achèvement:

"a - en ce qui concerne la délimitation

- 82% du Liban ont déjà été couverts
- 18% du Liban restent à couvrir. Il faut à cela environ 12 années.

"b - en ce qui concerne les travaux de levé

- 56% du Liban ont déjà été couverts
- 44% du Liban restent à couvrir
- Il faut à cela environ 65 années.

"c - en ce qui concerne les travaux du dessin

- 49% du Liban ont déjà été couverts
- 51% du Liban restent à couvrir
- il faut à cela environ 70 années.

"d - en ce qui concerne les travaux de dépôt

- 46% du Liban ont déjà été couverts
- 54% du Liban restent à couvrir
- Il faut à cela environ 70 années!"

Si donc déjà avant la guerre la situation prévalente était aussi critique il est bien évident que depuis celle-ci n'a fait qu'empirer, Or, il est nécessaire pour assurer une utilisation rationnelle et valable du sol d'achever le cadastrage aussi rapidement que possible pour déterminer définitivement les droits de chacun. Dès lors, la délimitation facultative n'aurait plus de sens et les textes relatifs à ce sujet pourraient être abrogés.

En outre il est absolument nécessaire de faire suivre les travaux de délimitation par ceux du levé: en effet, si ces deux travaux se suivaient immédiatement, il y aurait un gain de rendement de l'ordre de 20 à 40% par rapport à la situation actuelle, suivant la longueur du délai qui sépare actuellement la délimitation du levé et qui varie de trois ans jusqu'à dix ans dans certains cas. En d'autres termes, il ne faut plus qu'il y ait de levé différé.

Ainsi donc, en conclusion, il est nécessaire:

- (1) d'achever le cadastrage des terres;*
- (2) d'assimiler les deux phases de délimitation et de levé;*
- (3) abroger les textes relatifs à la délimitation facultative -soit donc l'arrêté 2576 du 24 mai 1929.*



III.112 - Projet de loi portant amendement de l'article 9 de l'arrêté 186/LR du 15 mars 1926.

Article 1. L'article 9 de l'arrêté 186/LR du 15 mars 1926 est amendé comme suit:

"Dans les circonscriptions foncières, les géomètres établissent le croquis général de délimitation, au fur et à mesure de l'exécution des travaux de recensement et de délimitation provisoire des biens-fonds et des immeubles. Le levé cadastral devra être effectué simultanément et au fur et à mesure des résultats du recensement et de la délimitation provisoire"
(Le reste sans changement).

III.12 La protection de l'environnement

La protection de l'environnement constitue un des grands défis de la civilisation mondiale en cette fin du XXe siècle. Certes, l'importance et la gravité des problèmes posés varient d'un pays à l'autre. Il est certain toutefois que pas un seul pays ne peut échapper à cette grande aventure contemporaine qui est la protection de l'environnement.

Au Liban plus particulièrement il n'existe pas un code unique de l'environnement. Toutefois une série de textes législatifs ont réglementé, au cours des cinquante dernières années, différents aspects de l'environnement à savoir la protection des sites physiques et naturels (loi du 8 juillet 1939 - décret-loi 22 de 1943 - décret-loi 434 du 28 mars 1943), des forêts et des espaces boisés (loi du 7 janvier 1949), des sites archéologiques (loi 166 du 7 novembre 1933), des sites touristiques (décret 6012 du 17 août 1954), des établissements classés (Décret-loi 21 du 22 juillet 1932)...

On constate ainsi qu'à l'exception du Code forestier - excellent texte législatif mais dont les dispositions ont été bien mal appliquées - le monde de la terre n'a pas connu de réglementation spéciales de protection de l'environnement agricole.

Ceci ne revient pas à dire qu'il n'existe pas, en fait, des textes de nature à protéger l'environnement. A défaut d'élaborer un Code unique et global de l'environnement, il est instamment recommandé d'appliquer les textes existants dont principalement ce qui suit;

121. Application rapide du zoning agricole tel que prévu à l'article 8 § 7 du Code de l'urbanisme (D.L. 69 du 9.9.1983): Cette mesure est la plus urgente pour remédier à l'urbanisation effrénée sur les terres agricoles les plus fertiles et les mieux situées.

122. Application des dispositions du Code Forestier du 7 janvier 1949 tant pour la protection des forêts (a) que le reboisement (b).

(a) En matière de protection de la forêt, il s'agit, selon nous, de commencer par appliquer les dispositions existantes avant même que de penser à promulguer de nouveaux textes. Celles-ci sont, par ailleurs, suffisamment claires pour permettre une protection de la forêt compte tenu de ce qui suit:

- Interdiction formelle sauf en cas de force majeure de couper les arbres à ras le sol (article 12)
- Obligation expresse pour l'exploitant de couper les arbres de manière réglementaire (article 25)

- possibilité pour l'administration de refuser d'accorder le droit de coupe des arbres aux particuliers en cas de protection des sols, de lutte contre l'érosion, de protection des sources et des cours d'eau et de sauvegarde des sites naturels (article 71)

(b) Le reboisement est, quant à lui, implicitement prévu au Titre V du Code, l'Etat pouvant distribuer gratuitement des plants d'arbres aux personnes physiques et aux municipalités ou exproprier une région pour cause de reboisement (article 85), d'environnement de salubrité publique et de protection des sols.

En outre le Code a prévu en son article que les forêts domaniales doivent être réglementées par le service des forêts au Ministère de l'Agriculture de manière autorisant simultanément l'exploitation et le reboisement.

On constate ainsi que pratiquement la protection de la forêt et le reboisement dépendent au Liban d'une politique et d'une organisation administrative fonctionnelle et productive plutôt que de la promulgation de nouveaux textes législatifs qui sont, à notre sens, inutiles en l'état actuel du Code Forestier.

123. Application des dispositions de la loi exécutée par le décret 8735 du 23 août 1974 relative à la protection de la santé publique: celle-ci a, en effet, prévu en son article 4 l'interdiction expresse d'irriguer les légumes et les fruits particulièrement les fraises et autres avec les eaux usées, exigeant même le filtrage de ces eaux usées par les établissements industriels et l'interdiction aux propriétaires et exploitants de creuser des puits sans fond pour l'évacuation des eaux usées.

Application du zoning agricole, protection de la forêt, reboisement, protection des plantations des eaux usées - on constate ainsi, en conclusion que les textes existants et que, s'il y a problème, celui-ci se ramène à une organisation administrative suffisamment fonctionnelle et présente pour garantir le succès de l'application des dispositions législatives existantes.

III.13 - Les baux ruraux

131 - Généralités

L'exploitation des sols au Liban se caractérise par une grande diversité. Le Code des Obligations et des Contrats leur applique l'appellation de "baux à ferme" (articles 602 à 623) en laissant une entière liberté contractuelle aux parties concernées (article 606) tout en faisant référence aux textes anciens et aux usages locaux à l'article 623.

"Le renvoi aux usages est d'une grande sagesse: les baux ruraux présentent, en effet, une différence capitale avec les baux commerciaux. C'est le bailleur (locateur) qui apporte la matière principale de l'exploitation agricole: la terre, les arbres, les fruits, les fleurs... et la valeur du fonds rural dépend de la qualité et de l'efficacité du travail de l'exploitant agricole. D'où une double série de conséquences. Et tout d'abord la valeur de l'intuitu personae dans ces contrats: le propriétaire contracte avec la personne qu'il estime la plus apte à mettre en valeur le fonds et celle-ci est la personne qu'il juge la plus apte à respecter la destination de la chose d'après sa nature ou selon les stipulations du contrat"⁽ⁱ⁾

132 - Modes d'exploitation de la terre.

- Le faire valoir direct revient à l'exploitation directe par le propriétaire de son bien-fonds.
- Le métayage place le métayer au rang d'un associé au propriétaire du bien-fonds et non seulement à celui d'un locataire. Dans le vocabulaire local le métayer est nommé le sharik (associé).
- Le mugharasa (co-plantation) est une variété du contrat de métayage qui permet au métayer d'accéder à la pleine propriété d'une partie du bien-fonds.
- Le muzaraa a pour objet l'exploitation d'une terre céréalière. Le cultivateur ne paye rien pour entrer en métayage. Il cultive la terre qui lui est confiée par le propriétaire et se réserve une partie de la récolte variant de 20 à 50%.
- Le musaqat qui porte traditionnellement surtout sur une terre arbustive. Le métayer doit, dans ce cas, verser au propriétaire le quart du prix des arbres à l'avance pour s'approprier la moitié ou les deux tiers des récoltes durant le contrat.

(i) Du "Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui" 1ère série - Panorama des mutations - 3è édition (Daloz) No.237 et 238

- Le fermage constitue l'exploitation de la terre par un tiers contre une valeur déterminée par le contrat.

Ce rapide survol des modes d'exploitation des sols prévus par la loi qui a consacré les us et coutumes, montre que l'exploitant agricole peut être propriétaire de tout ou partie des biens-fonds, *mulk* ou *tessarouf*, comme il peut n'en être point le propriétaire. A défaut de propriété de tout ou partie de ces biens-fonds, il pourrait être titulaire de droits réels tels que l'usufruit ou l'emphytéose. L'exploitation agricole est dès lors engendrée par les contrats extrêmement variés auxquels nous avons fait référence. "Cette variété voulue par le législateur libanais et qui est reflétée par les appellations multiples revêtues par ces contrats - ainsi qu'on l'aura constaté - est en réalité bénéfique. Et, en France, des opinions de juristes éminents ont regretté son amenuisement faisant ainsi écrire au Doyen R. Savatier: "Les baux ruraux ont été jadis des contrats libres... Ce sont aujourd'hui des contrats rigoureusement enserrés dans un carcan légal. Les parties ne fixent librement ni la durée du bail, ni la charge des réparations et de l'entretien, ni les indemnités de sortie, ni le pouvoir de direction de l'exploitation... Ces impératifs légaux s'aggravent de leur esprit unitaire. Les nécessités des diverses sortes de culture avaient, jusqu'alors, empiriquement modelé, à travers le sol français, des baux d'une extrême diversité. Les baux avaient été progressivement adaptés par une longue tradition aux conditions culturelles de chaque région, de chaque canton, de chaque commune, de chaque exploitation... A cette méthode souple, qui aurait dû, pour une grande part le guider, le législateur a substitué un contrat rigide soumis à des règles unitaires et d'ordre public, pour toute la France et pour toutes les terres, riches ou pauvres, quelle que soit la nature de leur production; enfin, si différent que puisse être l'apport respectif des parties... Cette violence légale apportée au particularisme naturel des baux ruraux a été source de désordre..."(i)

Enfin, et au-delà de cette variété, le preneur dans ces baux à ferme "a le droit de sous-louer, en tout ou en partie, et même de céder son bail à un autre, à moins que l'interdiction de sous-louer ou de céder n'ait été exprimée ou ne résulte de la nature de la chose (art.584 alinéa 1 du C.O.C.; art.602 C.O.C.) - et à moins également d'un usage contraire.

(i) Assouad: Contribution à l'étude des éléments de l'entreprise agricole.



133 - La structuration juridique du secteur agricole.

L'intrusion du capital financier et du capital technique dans le monde agricole constitue une donnée de base des économies contemporaines. Bien que celle-ci se soit manifestée lentement au Liban, cette exigence ne pouvait se réaliser que par le truchement d'une restructuration juridique du secteur agricole pour permettre la fusion du capital foncier avec les capitaux financier et technique.

En cette matière, les dispositions du droit commercial étaient les seules à pouvoir - et à devoir être appliquées - et, là encore, il apparaît que la législation libanaise présente des possibilités qui ne demandent qu'à être exploitées au possible.

Les entreprises agricoles, pour peu qu'elles dépassent le cadre familial ou personnel, ont dû se constituer en l'une des formes prévues pour les sociétés dans le code de commerce et aménager le binôme direction-capital selon les formules permises par les textes relatifs aux divers types de sociétés.

Ainsi l'entreprise agricole pourrait être une société en nom collectif, avec responsabilité personnelle de chaque associé sur tous ses biens, (art. 46 C.com), incessibilité des parts d'intérêts des associés à des tiers (art. 55 C. comm) - (puisque la société est contractée intuitu personae) - sans le consentement unanime des associés, l'organisation de la gérance étant, en principe, laissée à la liberté des associés (v.art.56 C. com). Si cette dernière liberté aurait pu favoriser un développement de l'entreprise agricole sous forme de sociétés en nom collectif, l'incessibilité des parts et la responsabilité personnelle illimitée des associés constituaient un handicap à un pareil développement.

La Société en participation, dépourvue de la personnalité morale (art. 251 C. com), les tiers n'ayant de lien juridique qu'avec l'associé avec lequel ils ont contracté, de par de tels inconvénients, est insusceptible de servir de cadre au développement à l'entreprise agricole de quelque envergure.

Les Sociétés en commandite s'avèrent également inaptes à favoriser l'essor de l'entreprise agricole, qu'il s'agisse des sociétés en commandite simple (sociétés de personnes) ou des sociétés en commandite par actions (sociétés de capitaux) par la distinction entre commandités, seuls pouvant être chargés de la gestion, et tenus personnellement et solidairement du passif social, et les commanditaires, qui ne peuvent que délibérer et contrôler la gestion des premiers, mais non point devenir gérants (art.226 et suiv. C. com).

L'entreprise agricole aurait-elle songé à revêtir la forme d'une société à capital variable (art. 238 et suiv. C. com), appelée "coopérative" par le code de commerce, que l'art. 240 C. Comm qui interdit que le capital social initial puisse être supérieur à vingt cinq mille livres libanaises et que ses augmentations ne puissent être elles-mêmes, d'année en année, supérieures à vingt cinq mille livres libanaises, l'aurait interdit à toute entreprise voulant avoir un équipement agricole de quelque importance.

Restait la société anonyme par actions. Sa structuration, les règles relatives à la gestion, au contrôle etc... constituaient le seul cadre de toute entreprise recherchant quelque envergure en même temps qu'une organisation et la possibilité offerte aux actionnaires d'être administrateurs.

C'est pourquoi la société anonyme se développa au Liban en ayant un objet aussi bien industriel et commercial, que civil et notamment agricole, d'autant plus que dans la société anonyme, les exploitants agricoles ne perdent pas, pour autant, la tradition de la solidarité et de la collaboration familiales. Et c'est ainsi que la société anonyme est devenue, très fréquemment au Liban, une entreprise familiale. La relation capital-direction y est familiale, les membres d'une même famille étant les actionnaires exclusifs ou fortement majoritaire, et étant, en même temps, les administrateurs.

En conclusion et ainsi qu'il apparaît de l'analyse des modes d'exploitation des sols au Liban et de la structuration juridique permise dans ce domaine que les dispositions existantes autorisent toutes les formules juridiques possibles pour permettre aux capitaux foncier, financier et technique de conjuguer leurs efforts pour la promotion de l'agriculture...

III.14 - Le crédit agricole

III.141 - Justification

Différentes institutions publiques ou semi-publiques sont chargées d'assurer les crédits nécessaires au développement du secteur agricole dans le pays. Ce sont respectivement la Banque du Crédit Agricole Industriel et Foncier (BCAIF) créée par la loi du 16 juillet 1954, le Plan Vert (décret 16159 du 21 avril 1964), l'Union Nationale du Crédit Coopératif (UNCC) créée par le décret 9813 du 4 mai 1968, la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) créée par le D.L.66 du 25 juin 1977, et, enfin, les banques commerciales de la place.

On constate ainsi que le cadre institutionnel et juridique du crédit agricole existe depuis longtemps. Et les problèmes qui se posent reviennent moins à la création de nouveaux organismes financiers qu'à la réorganisation de ce secteur pour assurer à l'agriculture les crédits nécessaires selon les deux termes suivants de référence (a) la suppression des institutions désormais inutiles ou inefficaces et (b) le renforcement de celles qui sont de nature à résoudre les problèmes financiers de l'agriculture. Il s'agit, en réalité, d'éviter autant que possible les doubles rôles dans l'octroi de crédits agricoles pour s'assurer de l'efficacité et de la rentabilité des investissements.

(a) la suppression devrait concerner la Banque du Crédit Agricole, Industriel et Foncier (BCAIF) qui, juridiquement et non plus seulement concrètement n'aurait plus à s'occuper du financement agricole.

Tel est également le cas du Plan Vert dont l'expérience aura été, à la longue des plus décevantes et des plus limitées.

(b) L'application concrète des missions de l'Union Nationale du Crédit Coopératif (UNCC) et de la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) - avec, sur le plan concret, une nécessaire collaboration entre ces deux institutions.

On verrait ainsi l'UNCC se pencher sur le double problème de financement des coopératives de production et de la satisfaction des besoins financiers des petits agriculteurs pour éviter le piège des usuriers - alors que la BNDA pourrait financer la promotion du développement général de l'agriculture, la bonification des terres, l'irrigation et le ~~service~~ de la commercialisation des produits agricoles libanais.

Abu

X



Reste à résoudre le problème essentiel dans ce domaine à savoir la garantie des sources de financement de la BNDA et de l'UNCC - et nous pensons que dans ce domaine, les ressources publiques libanaises, à défaut d'un soutien des fonds internationaux et du secteur privé, ne suffiront jamais à être seules à répondre aux besoins de l'agriculture.

III.142 - Projet de loi portant abrogation des dispositions en matière de crédit agricole de la loi du 16 juillet 1954 (création de la BCAIF)

Article 1: Toutes les dispositions en matière de crédit agricole stipulées par la loi du 16 juillet 1954 et ses amendements portant création de la Banque du Crédit Agricole, Industriel et Foncier sont abrogées.

Article 2: Les créances de la Banque précitée seront portées sur le compte de la Banque Nationale de Développement à partir de la date de promulgation de cette loi.

III.15 - Administration agricole

III.151 - Justification

Le Ministère de l'Agriculture a subi en 1983 une réorganisation fonctionnelle d'une part et le fusionnement de certains offices autonomes au sein même du ministère qui réorganisé par le D.L.97 du 16 septembre 1983 comprend actuellement:

- Le Comité de Coordination et de Planification
- Le Conseil Supérieur de l'Agriculture
- Le Service des Etudes et de la Coordination
- La Direction de la Richesse Animale
- La Direction de la Richesse Agricole
- La Direction du Développement rural et de la richesse naturelle.
- Les services régionaux.

Seul el Plan Vert et l'Office de la Recherche Agronomique n'ont pas fait l'objet d'une fusion - le premier du fait de sa relation quotidienne avec les agriculteurs exigeant une grande souplesse de comportement, le second du fait que la Recherche Scientifique ne saurait s'accomoder des contraintes mêmes de l'Administration.

La réorganisation ainsi opérée semble être de prime abord fonctionnelle puisqu'elle tend au regroupement des champs d'activité tout en tentant d'écartier la confusion des responsabilités et en assurant une meilleure coordination.

Toutefois et bien que récente cette réorganisation appelle les remarques suivantes:

- L'action du Ministère de l'Agriculture et des divers services spécialisés du Ministère exige

1. la prévision de moyens financiers importants en vue de l'intervention sur le terrain et

2. une équipe humaine suffisamment nombreuse, qualifiée et dévouée pour répondre aux besoins quotidiens des agriculteurs.

Or, il est certain que le Ministère ne dispose actuellement d'aucun de ces deux éléments car, de tous temps, les capacités financières du Ministère de l'Agriculture ont été limitées ne dépassant pas de beaucoup la gestion quotidienne et, d'autrepart, depuis 1975 l'Etat n'ayant pratiquement plus suivi une politique normale de recrutement



des fonctionnaires, les vacances n'ont pratiquement plus été comblées et le nombre de fonctionnaires requis pour la conception et l'exécution d'une véritable politique agricole n'a plus été assuré.

Ainsi à ce stade la double mission de l'administration qui est de planifier d'une part et d'exécuter d'autre part se trouve être fort mal assurée et nous pensons que la présence effective des services du Ministère de l'Agriculture sur le terrain et dans tous les coins du Liban exige une mobilisation financière et humaine importante.

- La fusion des anciens offices autonomes (Office Fruitier, Office de la Soie, Office de la Production Animale) - exception faite du Plan Vert et de l'Office de la Recherche Agronomique - a conduit à une centralisation poussée de la décision administrative et financière. Pour remédier à cela, il est nécessaire de contracter au maximum le processus de la décision dans un souci d'efficacité.
- L'analyse de l'organigramme actuel du Ministère de l'Agriculture montre, à notre avis, l'existence de structures parallèles de décision. Tel est le cas du Comité de Coordination et de Planification prévu à l'article 6 du décret législatif 97/83 constitué du Ministre de l'Agriculture (Président),; du Directeur Général du Ministère (Vice Président) et des divers directeurs du Ministère. Or la pratique administrative constante, au Liban, comme ailleurs, est bien de faire assumer la fonction de coordination administrative au Directeur Général d'un Ministère - sinon à quoi servirait la fonction même du Directeur Général dans un Ministère. Dès lors nous pensons que le Comité de Coordination prévu aux articles 6 et 7 du DL 97 du 16 septembre 1983 devrait être abrogé pour une simplification encore plus grande du processus administratif.

III.152 Projet de loi abrogeant les articles 6 & 7 du Décret Législatif
97 du 16 septembre 1983

Article Unique. Les articles 6 et 7 du Décret Législatif 97 du
16 septembre 1983 sont abrogés..

III.16 - Administration foncière et cadastre

III.161 - Analyse

Régis par les dispositions du décret 2868 du 16 décembre 1959, les services fonciers sont constitués en une Direction dépendante du Ministre des Finances comprenant les services fonciers et le Cadastre (article 34 et suivants du décret 2868/59)

(1) Les services fonciers comprennent l'Administration Centrale et l'Administration Régionale

a. Dirigée par le Conservateur foncier en chef, l'Administration Centrale comprend le bureau foncier de Beyrouth responsable de la tenue des registres fonciers, du contrôle des opérations d'inscription, de l'archivage... et le service du domaine privé de l'Etat chargé de la tenue des registres, l'exploitation des biens-fonds et les poursuites judiciaires requises.

b. L'Administration régionale comprend un Conservateur foncier pour chacune des mohafazats et un chef de bureau auxiliaire pour chaque caza chargés des mêmes prérogatives que le Conservateur Chef.

(2) Le Cadastre comprend, quant à lui, l'administration centrale et les services régionaux (article 46 du décret 2868/59)

a. L'Administration Centrale est composée du service de dessin et des superficies responsable de la levée des plans, leur dépôt... et le service de la plus-value foncière responsable de l'évaluation des biens-fonds, le tracé des plans des équipements publics.

b. Les services régionaux à Beyrouth et dans les mohafazats sont chargés du cadastrage des biens-fonds, de la levée des plans, des procès-verbaux et inscriptions en la matière.

III.162 - Action

Deux actions majeures semblent devoir être prises:

- la première revient à une informatisation rapide et poussée du fichier foncier et cadastral qui est en train d'atteindre souvent un état de délabrement alarmant;
- la seconde revient à poursuivre rapidement les opérations de cadastrage tel que préconisé précédemment au §III - 1.



IV - CONCLUSION

Ainsi que nous l'avons relevé au début de cette étude, le droit de la terre au Liban apparaît sous un double aspect:

- Complexe d'une part: car il met en relation le poids socio-culturel des us et coutumes et des traditions;
- fortement légalisé d'autre part car depuis la seconde moitié du XIXe siècle, l'exploitation de la terre a obéi à des normes juridiques et administratives de plus en plus nombreuses et diversifiées.

Tous ces éléments n'ont pas, pour autant, réussi à résoudre en profondeur et qualitativement les problèmes de l'exploitation de la terre et de l'agriculture: les droits fonciers, le cadastrage, l'indivision, les difficultés de la mécanisation, le manque de capitaux... continuent à laisser peser sur le secteur agricole des interrogations auxquelles il est particulièrement difficile de répondre de manière efficace.

L'intensité et la gravité des problèmes posés, l'absence d'enquêtes psycho-sociologiques approfondies, la faiblesse de certaines structures -telles celles du crédit agricole et de l'Administration agricole - la grande part laissée à l'initiative privée dans le développement agricole du pays nous ont poussé à envisager une révision sélective des dispositions juridiques et administratives du droit de la terre dans un double but de clarification et de simplification - compte tenu d'une utilité publique bien comprise et bien interprétée dans les faits.

L'analyse des éléments complexes et diversifiés de ce droit de la terre montre plus particulièrement que ce secteur souffre d'abord et avant tout d'une inapplication quasi-radical des textes qui existent suite souvent à une carence administrative manifeste. C'est pourquoi nous pensons que dans une première phase et avec la concrétisation des recommandations présentées, l'effort doit être porté sur l'application pure et simple des textes existants pour en vérifier la valeur sur le terrain en apprécier la portée et situer les réformes ultérieures compte tenu des besoins réels et non apparents des citoyens. Il s'agit d'éviter particulièrement la tendance rapide à vouloir tout changer et à promulguer de nouveaux textes surchargeant ainsi encore plus le secteur du droit de la terre avant d'épuiser pratiquement tous les moyens accordés par l'appareillage juridique existant..

Recommandations d'application des textes, recommandations d'amendements ou de suppressions d'autres - telles sont les tendances que nous proposons pour l'amélioration et le progrès du secteur agricole.

V - Recommendations

Compte tenu de l'analyse précédente, nous proposons de résumer comme suit les recommandations actuellement souhaitables et réalisables:

V.1. Recommendations relatives à l'application des textes existants.

A ce niveau, des textes nets et clairs devraient être immédiatement appliqués pour éviter des dégradations plus graves - et peut-être irréversibles - de l'environnement et des droits.

Et les mesures à prendre dans ce domaine se présentent comme suit:

- V.11. Application du zoning agricole prévu par la loi de l'urbanisme (D.L. 69 du 9 septembre 1988) ainsi que toute la panoplie juridique relative à l'intervention foncière sur base d'une politique foncière - à savoir le lotissement, le remembrement, les sociétés foncières mixtes, le louage, l'établissement public... Ces textes existent et il est urgent de les expérimenter concrètement pour en apprécier la valeur et la portée avant d'aller imaginer des amendements.
- V.12. Eviter les abus de l'expropriation et exiger de la part des services responsables une nette justification de l'intérêt public avant la promulgation de tout décret d'expropriation.
- V.13. Achèvement rapide du cadastre: on n'insistera jamais assez sur cette exigence première et fondamentale pour la stabilité des droits et la garantie des investissements. Les textes existent depuis plus de soixante ans dans ce domaine et l'effort administratif doit répondre concrètement aux besoins des citoyens dans ce domaine.
- V.14. Application des normes existantes en matière d'environnement (zoning agricole, Code Forestier, décret sur la santé publique...) avant de surcharger les législations existantes.
- V.15. Quant aux administrations agricole et foncière, il est nécessaire pour elles d'être présentes, consciencieuses, proches des besoins des citoyens. Aucun texte de loi ne saurait accorder à une administration et à des bureaucrates une valeur et une efficacité s'ils se la refusent à eux-mêmes.

V.2. Recommendations relatives à l'amendement des textes existants.

Sur ce plan-là et dans un double but de simplification et de clarification, nous proposons une série d'amendements de textes qui se présentent comme suit:

- V.21. La suppression du tassarouf et l'assimilation des biens tassarouf aux biens mulk.
- V.22. Limitation du droit de préemption.

V.23. Limitation de l'indivision

V.24. Suppression de la distinction des immeubles métrouké - murefeké.

V.25. Suppression de la distinction des immeubles métrouké - mehmié.

V.26. Suppression de la distinction des immeubles libres (khaliya mubah)

V.27. Suppression du quart gratuit pour la moyenne et la petite propriété.

V.28. Abrogation des dispositions en matière de crédit agricole de la loi du 16 juillet 1954 (création de la Banque du Crédit Agricole, Industriel et Foncier.

Nous pensons que ces recommandations tant d'application des textes existants que d'amendements d'autres permettraient à moyen terme de simplifier encore plus le droit de la terre tel que pratiqué au Liban dans le cadre d'une politique de développement agricole bien justifiée et harmonisée avec les capacités et les besoins du Liban.

V.3 Dispositions transitoires

L'amendement des textes en vigueur analysés dans cette étude a été envisagé de manière à ce que l'amendement ou l'abrogation puisse se faire sans aucune disposition transitoire dans un but de rapidité, de simplification et de clarification de la législation.

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ومبادرات القطاع العام

République Libanaise
Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative
Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)