

GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

/ LIBAN

**Plans d'urbanisme :
élaboration et revision**

SÉBASTIEN LAMY

Juriste - Urbaniste
Docteur en Droit

SOUS LA DIRECTION DE SERGE YAZIGI

Architecte – Urbaniste
Docteur en histoire de l'urbanisme

Académie Libanaise des Beaux-Arts, Université de Balamand +961 1 502 370/1 - publication@alba.edu.lb
Tous droits de reproduction, même fragmentaire, sous quelque forme que ce soit, y compris photocopie, microfilm, bande magnétique,
disque ou autres, réservés pour tous pays. Publications de l'Université de Balamand. © 2018 Alba ISSN 978-614-454-012-1

SOMMAIRE

7 Avant-propos

9 Contexte

11 RAPPELS DES FONDAMENTAUX

Qu'est-ce qu'un plan d'urbanisme ?

Qu'est-ce que le SDATL ?

Quelles sont les localités couvertes par un plan d'urbanisme ?

Quel est le périmètre d'un plan d'urbanisme ?

Quel est le régime juridique des zones non réglementées ?

17 LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET DE RÉVISION

Mise sous étude de la zone

Élaboration du plan d'urbanisme

- Compétence pour entreprendre les études
- Méthodologie pour mener les études
 - o La mise en compatibilité avec le SDATL
 - o Le rapport de prise en considération
 - o Le rapport de compatibilité
 - o L'évaluation environnementale des plans d'urbanisme
- Structure du plan
- Avis des administrations compétentes
- Approbation par décret

31 Révision du plan d'urbanisme

35 Annexes

AVANT-PROPOS

Le présent guide méthodologique s'inscrit dans la continuité des publications réalisées par MAJAL - Observatoire académique urbain, dans le cadre des travaux de recherche en matière de droit de l'urbanisme, et plus particulièrement du *Recueil des textes relatifs au droit de l'urbanisme et de la construction* (S. Lamy, S. Ibrahim, 2014) et de *La règle d'urbanisme* (S. Lamy, 2015).

Il comporte les différents éléments de procédure encadrant l'élaboration et la révision des plans directeurs et détaillés d'urbanisme.

Ces éléments de procédure sont essentiellement prévus dans la loi d'urbanisme (décret-loi n° 69 du 9 septembre 1983), mais pas uniquement.

Le décret n° 2366 du 20 juin 2009, portant approbation du SDATL (Schéma directeur d'aménagement du territoire libanais), prévoit une obligation de mise en compatibilité de chaque plan d'urbanisme avec les directives qu'il comporte en annexe.

L'élaboration et la révision d'un plan d'urbanisme nécessitent également, conformément au décret n° 8213 du 24 mai 2012, d'engager une évaluation stratégique environnementale préalable à l'établissement de tout document d'urbanisme.

Toutefois, il ne s'agit pas d'émettre ici des préconisations sur l'art et la manière d'établir un plan d'urbanisme, c'est-à-dire de délimiter des zones de servitude et de rédiger un règlement. Un guide méthodologique a déjà été publié à cette fin (S. Lamy, D. Roussel, S. Yazigi, *L'écriture de la règle d'urbanisme adaptée au cas des terrains en pente*, 2017).

CONTEXTE

Le premier plan d'urbanisme adopté au Liban est celui de Beyrouth. Il a été approuvé par décret en 1954 sans pouvoir s'appuyer sur un texte législatif en définissant la procédure puisque la première loi de l'urbanisme remonte à 1962. La loi de l'urbanisme a ensuite été modifiée par le décret-loi n° 69 du 9 septembre 1983.

La majorité des plans d'urbanisme en vigueur aujourd'hui, et qui couvrent 15 à 20 % du territoire libanais selon différentes sources, ont été adoptés dans les années 1970 à 1990 selon une procédure définie par l'ancienne ou l'actuelle loi de l'urbanisme.

Cette procédure repose essentiellement sur une approbation du plan d'urbanisme par décret en Conseil des ministres après avis du Conseil municipal concerné et du Conseil supérieur de l'urbanisme. La procédure est identique lorsqu'il s'agit de réviser un plan déjà approuvé.

Aucune procédure participative n'est prévue par la loi, de sorte que ni le public ni la société civile ne sont associés d'une manière ou d'une autre au processus d'élaboration ou bien de révision des plans.

La plupart de ces plans ont été révisés, en particulier dans les années 2000 et 2010, pour permettre la réalisation de projets déterminés, ou bien ouvrir de nouvelles zones à une urbanisation de plus en plus dense.

Rares sont les révisions s'inscrivant dans une démarche globale de mise à jour ou de réévaluation de la situation et des besoins sur site. Si bien que l'on est en présence de plans obsolètes qui n'évoluent qu'au gré des opportunités de développements immobiliers portés par des propriétaires sans doute plus influents que d'autres.

Pourtant, deux évolutions réglementaires sont intervenues au tournant des années 2010, avec d'une part le décret portant approbation du SDATL (Schéma directeur d'aménagement du territoire libanais) et d'autre part avec le décret d'application de la loi de protection de l'environnement relatif à l'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes.

Ces évolutions réglementaires sont supposées donner lieu à de nouvelles pratiques par rapport à la manière d'élaborer et de réviser les plans d'urbanisme.

Pourtant, ce n'est que très peu le cas dans les faits. Les procédures d'élaboration et de révision des plans d'urbanisme n'intègrent à ce jour toujours pas d'évaluation environnementale stratégique, et ne tiennent pas compte, ou bien très peu, des directives du SDATL.

RAPPELS DES FONDAMENTAUX

Qu'est-ce qu'un plan d'urbanisme ?

Un plan d'urbanisme est un document comportant nécessairement une partie graphique et une partie écrite traduisant une volonté politique d'organisation d'un territoire en règles et servitudes opposables à tout projet de construction ou de lotissement.

Selon la loi de l'urbanisme (décret-loi du n° 69 du 9 septembre 1983), le plan d'urbanisme est directeur ou détaillé.

Lorsqu'il est directeur, il pose le cadre d'aménagement d'une localité déterminée et en définit les orientations essentielles (article 7 de la loi de l'urbanisme).

Lorsqu'il est détaillé, il définit, en compatibilité avec les orientations du plan directeur, les règles relatives à l'occupation du sol dans une localité déterminée (article 8 de la loi de l'urbanisme).

Les règles définies par un plan détaillé consistent, dans les faits, essentiellement en des coefficients d'exploitation, des superficies minimales de parcelles constructibles et de lotissement, des hauteurs maximales et des reculs minimaux.

Seul le plan détaillé est opposable aux propriétaires fonciers dans le cadre de leurs demandes d'autorisations de construire ou de lotir.

En réalité, aucun plan directeur au sens de l'article 7 de la loi de l'urbanisme n'est en vigueur sur le territoire libanais, à l'exception de celui établi pour le centre-ville de Beyrouth, dont le contenu est très sommaire et le périmètre retenu très discutable.

Ailleurs, seuls des projets ont pu être élaborés, sans jamais être approuvés.

L'article 8 de la loi dispose néanmoins que le plan détaillé tient lieu de plan directeur en l'absence de ce dernier. C'est ainsi que l'on désigne communément tout plan détaillé par plan ou schéma directeur, même si dans le contenu, il ne s'agit que d'un plan détaillé.

Enfin, l'article 16 de la loi de l'urbanisme prévoit que des plans de classement de

zones peuvent délimiter, dans des secteurs définis, des zones à réserver pour des usages spécifiques et pour lesquelles sont fixés des coefficients d'exploitation.

Autrement dit, le plan de classement de zones est un plan détaillé allégé. Mais aucun plan de ce type n'a été approuvé à ce jour.

Pourtant, il pourrait présenter un intérêt, par exemple pour décliner les directives du SDATL en règles directement opposables aux propriétaires dans les zones non pourvues de plans détaillés.

Qu'est-ce que le SDATL ?

Le schéma directeur d'aménagement du territoire libanais (SDATL), approuvé par le décret n° 2366 du 20 juin 2009, n'est pas un schéma directeur au sens de l'article 7 de la loi de l'urbanisme.

Il s'agit en réalité d'un plan général d'aménagement auquel il est fait référence, sans toutefois être défini, à l'article 4 de ladite loi.

Le SDATL a en fait été approuvé sur le fondement du décret-loi n°5 du 31 janvier 1977 portant création du Conseil du développement et de la reconstruction (CDR), auquel avait été dévolue la mission d'établir un tel plan général en collaboration avec la Direction générale de l'urbanisme.

Il n'en demeure pas moins opposable à tout plan directeur et détaillé d'urbanisme.

Quelles sont les localités couvertes par un plan d'urbanisme ?

Aux termes de l'article 4 de la loi de l'urbanisme, l'obligation de couvrir une localité par un plan d'urbanisme ne porte que sur les territoires suivants :

- les chefs-lieux de mohafazats et de cazas :

Lors de la promulgation de la loi de l'urbanisme, en 1983, le Liban comptait six mohafazats dont les chefs-lieux étaient : Beyrouth, Baabda (Mont-Liban), Tripoli (Liban-Nord), Saïda (Liban-Sud), Zahlé (Beqaa) et Nabatiyeh (Nabatiyeh).

En 2003, deux nouvelles mohafazats furent créées, ayant pour chefs-lieux Baalbek (Baalbek-Hermel) et Halba (Aakar).

Les chefs-lieux de caza sont les suivants : Hermel, Batroun, Bcharreh, Zgharta, Minieh, Amioun, Jbeil, Jounieh, Jdeideh, Aaley, Beiteddin, Jezzine, Tyr, Marjayoun, Bent Jbeil, Hasbaya, Rachaya et Joub Jenine.

- les localités classées comme centre d'estivage, de villégiature ou comme sites archéologiques :

Le décret n° 8610 du 17 août 1954 classe les localités suivantes comme centre d'estivage : Aley, Bhamdoun, Sofar, Hammana, Falougha, Qornayel, Chtaura, Jdeita, Zahlé, Baalbek, Souk el-Ghareb, Daraoun, Kfour, Faytroun, Jdita, Sakiet el-Misk, Dahr el-Souane, etc.

Il n'y a pas de décret classant spécifiquement des localités comme site archéologique, mais un certain nombre d'entre eux classent certains monuments pour leur valeur historique et patrimoniale.

En tout état de cause, les sites archéologiques que compte le Liban sont généralement situés dans des localités elles-mêmes soumises à l'obligation d'être couvertes par un plan d'urbanisme en leur qualité de chef-lieu de caza (Baalbek, Jbeil, Tyr, etc.).

- toute autre localité, définie par décret, sur proposition du ministre des Travaux publics et des Transports, après avis du Conseil supérieur de l'urbanisme.

Il n'existe pas, à notre connaissance, de décret définissant des localités dans lesquelles l'approbation d'un plan d'urbanisme serait rendue obligatoire.

Dans toutes les autres localités, l'établissement d'un plan d'urbanisme est facultatif. Il en résulte ainsi que la majorité du territoire libanais n'est pas couverte par un plan d'urbanisme. C'est ce que l'on appelle les zones non réglementées.

Quel est le périmètre d'un plan d'urbanisme ?

La loi ne donne aucune indication relative au périmètre d'un plan d'urbanisme, ni d'ailleurs au périmètre de mise sous étude d'une zone. Les périmètres retenus ne correspondent donc pas toujours à une entité géographique, économique ou naturelle.

Dans les faits, différents cas de figure se présentent.

Certains plans couvrent l'ensemble du territoire d'une seule localité, d'autres couvrent le territoire d'une portion d'une localité (cas du centre-ville de Beyrouth) ou de plusieurs localités (cas des plages nord d'une part et des plages sud d'autre part).

Enfin, le cas le plus courant est celui du plan qui couvre plusieurs localités. Il peut alors s'agir de banlieues indépendamment de la ville principale (cas des périphéries de Beyrouth), d'agglomérations comprenant à la fois la ville principale et ses banlieues (cas de Tripoli, Saïda, etc.) ou bien d'un ensemble de localités rurales ne formant pas nécessairement une unité urbaine prédéfinie.

Le fait pour une localité d'être soumise à l'obligation d'être dotée d'un plan d'urbanisme en tant que chef-lieu de caza ou en tant que centre d'estivage est sans incidence sur la délimitation du périmètre. Un même plan peut couvrir une ou plusieurs localités classées comme centre d'estivage et d'autres qui ne le sont pas.

Quel est le régime juridique des zones non réglementées ?

L'absence de plan d'urbanisme sur une zone ne signifie pas pour autant que celle-ci n'est pas réglementée. En effet, les localités non couvertes par un plan sont soumises à une réglementation nationale prévue par la loi de la construction, le principe étant que l'absence de plan sur une localité ne confère pas à celle-ci un caractère inconstructible.

Historiquement, les coefficients d'exploitation ainsi que les règles de superficie minimale de parcelle, de hauteur de construction et de recul, applicables en l'absence de plan d'urbanisme, étaient définis par la loi de la construction.

Mais en 2004, à l'occasion de la dernière réforme de la loi de la construction (loi n° 646 du 11 décembre 2004), celle-ci a cessé de fixer directement des coefficients et règles applicables aux zones non réglementées, laissant le soin au Conseil des ministres de les déterminer par décret, après avis du Conseil supérieur de l'urbanisme, en fonction de la nature de chaque territoire : touristique, résidentiel, agricole non résidentiel, vallée, etc.

La loi de la construction ajoute en son article 13 que les avis formulés par le Conseil supérieur de l'urbanisme en matière de réglementation urbaine sont opposables transitoirement pendant un délai maximal de trois ans, dans l'attente d'une approbation par décret.

Par un avis du 23 février 2005, le Conseil supérieur de l'urbanisme a ainsi fixé les coefficients et règles applicables sur l'ensemble des zones non réglementées du territoire national, dans l'attente d'une approbation par décret.

Sauf qu'aucun décret n'a approuvé dans un délai de trois ans les coefficients et règles de construction fixés par le Conseil supérieur de l'urbanisme.

Néanmoins, les autorisations de construire et de lotir continuent d'être délivrées, sans aucun fondement juridique, sur la base des coefficients et règles fixés par le Conseil supérieur de l'urbanisme en 2005.

Pour information, cet avis prévoit notamment un coefficient d'exploitation au sol de 25 %, un coefficient d'exploitation totale de 0,5, des reculs de 3 mètres au moins, et une hauteur maximale de 9 mètres.

LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET DE RÉVISION

Mise sous étude de la zone

La mise sous étude d'une zone constitue le point de départ de la procédure d'élaboration d'un plan d'urbanisme.

L'article 9 de la loi de l'urbanisme dispose à cet égard que la mise sous étude d'une localité donnée en vue de l'élaboration d'un plan est décidée par un décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre des Travaux publics et des Transports, après avis de la municipalité concernée et du Conseil supérieur de l'urbanisme, et précise également que ce décret délimite le périmètre concerné par l'étude.

Le texte ajoute qu'à compter de la publication du décret, et ceci pour une durée d'un an renouvelable une fois uniquement, aucun permis de construire ou de lotir ne sera accordé dans la localité mise sous étude. Cependant, des permis de construire ou de lotir peuvent être délivrés par les autorités compétentes, après approbation du Conseil supérieur de l'urbanisme. Pour les travaux de maintenance ou de rénovation, seule l'approbation du Directeur général de l'urbanisme est nécessaire.

Il est également interdit de couper les arbres des forêts et des espaces boisés ou de modifier tout élément naturel dans la localité étudiée.

L'administration peut mettre de nouveau sous étude une même localité dans les mêmes conditions, lorsque dix années se sont écoulées à partir de la date d'expiration de la mise sous étude initiale ou lorsque surviennent des catastrophes et circonstances exceptionnelles, dont il revient au Conseil des ministres d'apprécier l'importance. Toutefois, la possibilité de mettre une seconde fois sous étude une zone n'est possible que lorsque la première mise sous étude n'a pas abouti à l'approbation du plan par décret.

La mise sous étude ne vaut en effet que pour la procédure d'élaboration, et non pour celle de révision. C'est-à-dire qu'elle intervient nécessairement dans une zone initialement non réglementée.

Dans les faits, certaines municipalités mettent sous étude une zone selon leur propre décision et non selon un décret pris en Conseil des ministres.

Dans ce cas, cette mise sous étude n'est pas fondée sur la loi de l'urbanisme et ne saurait impliquer les effets juridiques prévus à l'article 9 précité.

Élaboration du plan d'urbanisme

Une fois la zone considérée mise sous étude, l'élaboration d'un plan d'urbanisme, qu'il soit directeur ou détaillé ou bien qu'il s'agisse d'un plan de classement de zones, pose la question de la compétence pour entreprendre les études nécessaires, celle de la méthodologie à suivre pour mener ces études, et enfin celle de la structure du document final qui sera soumis aux administrations compétentes pour avis avant d'être approuvé par décret.

• Compétence pour entreprendre les études

L'article 10 de la loi de l'urbanisme dispose que l'élaboration des plans d'urbanisme relève de la compétence de la Direction générale de l'urbanisme (DGU), aux frais de l'État.

Le même article ajoute néanmoins que les municipalités peuvent également élaborer, en coordination avec la Direction générale de l'urbanisme, les plans d'urbanisme, lorsqu'elles disposent de moyens suffisants pour ce faire.

Cette compétence des municipalités est en cohérence avec l'article 49 de la loi sur les municipalités (loi n° 118 du 30 juin 1977) qui prévoit une compétence de principe pour les municipalités.

Dans les faits, l'élaboration des plans d'urbanisme relève toujours de la compétence de la DGU, les municipalités n'étant généralement pas dotées des capacités financières et techniques nécessaires.

Mais il arrive souvent, en revanche, que l'élaboration ou la révision d'un plan d'urbanisme soit entreprise à la demande de la municipalité.

Si l'élaboration d'un plan d'urbanisme relève effectivement de la Direction générale de l'urbanisme, celle-ci ne fait en pratique qu'en superviser les études, celles-ci étant confiées à des bureaux d'étude selon la procédure prévue par le décret n°9333/2002.

• Méthodologie pour mener les études

La manière dont les études permettant l'élaboration d'un plan doivent être menées n'est aucunement précisée par la loi de l'urbanisme. Il s'agit là sans doute d'une de ses plus grandes lacunes.

De même, aucune méthodologie officielle qui serait opposable au consultant en charge des études n'est prévue par le décret n° 9333/2002.

Cela dit, les contrats désignés par « termes de références » conclus entre la Direction générale de l'urbanisme et les consultants retenus pour mener des études comportent généralement une grille de méthodologie que ces derniers doivent suivre.

Cette grille méthodologique est cependant définie en pratique discrétionnairement par le Directeur général de l'urbanisme, et ne s'appuie sur aucun document réglementaire ou circulaire.

Ce qui est certain en revanche, c'est que l'élaboration d'un plan d'urbanisme doit répondre à une obligation de mise en compatibilité des documents qui lui sont supérieurs, en particulier avec le SDATL, ainsi qu'à l'obligation de tenir compte des résultats de l'évaluation environnementale devant être spécialement établie pour l'occasion.

o La mise en compatibilité avec le SDATL

Il est précisé à l'article 4 de la loi de l'urbanisme que l'élaboration de plans d'urbanisme, directeurs et détaillés, s'effectue dans le cadre du plan général d'aménagement du territoire (c'est-à-dire le SDATL).

Cette obligation est corroborée par l'article 1 du décret n° 2366 du 20 juin 2009 qui dispose que le SDATL constitue le cadre général d'orientation de l'urbanisme et de l'utilisation des sols au Liban.

Ce décret établit alors un double rapport d'opposabilité du SDATL aux administrations publiques : un rapport de prise en considération d'une part, et de compatibilité d'autre part.

o Le rapport de prise en considération

D'une part, l'article 2 du décret précise que les ministères et les administrations et établissements publics ainsi que les services publics autonomes, les municipalités et les unions de municipalités, sont tenus d'adopter des mesures qui sont en accord avec ce plan dans toute matière de leur compétence ayant trait à l'utilisation et à l'aménagement des sols.

Autrement dit, toute administration publique doit prendre en considération, pour chacune de ces décisions, l'ensemble des préconisations édictées dans le rapport d'étude du SDATL, qui a été remis en remis au gouvernement en 2004, et en particulier les chapitres 4 et 6 de ce rapport relatifs aux orientations et à la première phase de réalisation du schéma.

Cette disposition peut également être interprétée, sous toutes réserves, comme prévoyant que les préconisations du rapport sont directement opposables, dans un rapport de prise en considération, aux décisions de permis de construire et aux autorisations de lotir, de même qu'à toute décision relative à l'agriculture, à l'énergie, aux transports, à l'environnement ou bien encore à l'occupation du domaine public maritime.

o Le rapport de compatibilité

D'autre part, l'article 3 du décret prévoit en outre que lorsque l'administration compétente (c'est-à-dire la DGU ou la municipalité concernée) étudie des décrets et des règlements et soumet des propositions relatives à l'aménagement du territoire, elle est tenue de respecter les prescriptions figurant dans ce décret. Autrement dit, cette disposition marque une obligation, lors de l'élaboration de tout plan d'urbanisme, de rendre ce dernier compatible avec les directives figurant non pas dans le rapport d'étude du SDATL, mais dans le décret du 20 juin 2009 et ses annexes.

Le décret délimite des périmètres selon trois couches de classifications :

- Celle relative à la vocation des sols et qui distingue le territoire national en quatre zones : U (urbaine), R (rurale), A (agricole) et N (naturelle), cette dernière se décomposant en trois sous-catégories (N1, N2 et N3 portant respectivement sur les zones de sommet, du corridor des cèdres, et des vallées) ;

- Celle relative aux protections et qui s'applique à des périmètres relatifs d'une part aux grands paysages naturels (P), et d'autre part dans des rayons de 500 mètres autour des sites archéologiques (S1) et des sites naturels (S2) ;
- Celle relative à la prévention des risques et plus particulièrement le risque d'inondation (F), celui de glissement de terrain (G), et celui de la pollution des eaux souterraines (W).

À chacune de ces classifications correspond un ensemble de directives générales d'aménagement.

L'élaboration de tout plan d'urbanisme entreprise depuis l'entrée en vigueur de ce décret en 2009 devra alors être compatible avec les directives définies pour chacune de ces classifications. Si tel n'est pas le cas, le plan ainsi approuvé sera susceptible d'être déclaré illégal par le Conseil d'État saisi d'un recours en ce sens.

Tout point du territoire est ainsi nécessairement classé, selon le décret, en zone U, en zone R, en zone A ou bien en zone N.

Certains points du territoire peuvent éventuellement, outre la classification dans l'une de ces quatre zones, être situés dans un périmètre de protection au titre des grands paysages ou bien de la proximité d'un site archéologique ou naturel.

D'autres points du territoire peuvent également, outre la classification systématique dans l'une des quatre zones, et la classification éventuelle dans un périmètre de protection, être situés dans un secteur à risque.

Lorsqu'un terrain se situe sur un point du territoire faisant l'objet de plusieurs classifications, le décret prévoit que ce sont les directives les plus contraignantes qui s'appliquent.

Une difficulté provient de ce que les plans matérialisant les différentes couches ne sont pas joints au décret, mais ce dernier précise que ces plans sont disponibles au CDR.

Les plans dont il s'agit ne sont pas ceux figurant dans le rapport d'étude, mais des plans de type « GIS » (Geographic Information System) dans lesquels toutes les couches de classification sont géoréférencées, à défaut de faire figurer les parcelles cadastrales.

Si la délimitation des zones relatives à la vocation des sols, celle des périmètres de grands paysages et celle des secteurs à risque est claire et précise, la question des rayons de protection autour des sites archéologiques et naturels pose davantage de difficulté.

En effet, les sites S1 et S2 figurent en tant que points autour desquels il convient de tracer des rayons de 500 mètres. Pourtant, de tels sites s'étendent généralement sur des étendues assez larges, et se situent souvent dans un contexte géographique particulier compte tenu de la topographie, de la hauteur de l'édifice archéologique, de sa distance de visibilité, etc.

Il en résulte alors la difficulté de définir avec précision les limites des rayons de 500 mètres.

Enfin, il va de soi que si un plan directeur au sens de l'article 7 de la loi de l'urbanisme, établi en compatibilité avec les directives du SDATL, venait à être approuvé dans un secteur déterminé, le plan détaillé ou bien le plan de classement de zones qui pourrait être élaboré ou révisé au sein de ce secteur n'aurait pas à être compatible avec le SDATL, mais simplement avec ce plan directeur.

En résumé sur le SDATL :

L'opposabilité du SDATL se traduit de deux manières :

1- Toute administration publique est tenue de prendre en considération l'ensemble des préconisations édictées par le rapport d'étude remis en 2004 dans toutes les mesures relevant de ses compétences et ayant trait à l'utilisation et à l'aménagement des sols.

2- La DGU et les municipalités sont tenues de mettre en compatibilité tous les plans d'urbanisme qu'elles élaborent avec les directives prévues dans le décret du 20 juin 2009.

La compatibilité implique de respecter l'esprit de la directive alors que la prise en considération implique de ne pas s'en écarter. Le degré d'opposabilité est donc plus élevé dans le cas d'un rapport de compatibilité que dans celui d'une prise en considération.

o L'évaluation environnementale des plans d'urbanisme

Aucune disposition de la loi de l'urbanisme ne prévoit expressément que l'élaboration d'un plan d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pourtant, une telle obligation découle clairement des dispositions de l'article 3 du décret n° 8213 du 24 mai 2012, qui prévoit que tout plan d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale.

Le même décret, en son article 2, définit l'évaluation stratégique environnementale comme un outil de prévision et de gestion pour lutter contre les sources de pollution ou de dégradation des ressources naturelles ou pour les réduire au minimum à travers l'évaluation ou l'estimation des incidences sur l'environnement que pourraient induire des propositions de projet, de politique, de plan, de programme ou d'étude concernant une région libanaise dans son ensemble ou un secteur d'activité dans son intégralité, afin de définir les mesures requises pour limiter leurs effets négatifs et de valoriser les résultats positifs sur l'environnement et les ressources naturelles, et cela préalablement à toute approbation ou refus .

Il en résulte que l'élaboration d'un plan d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale des incidences qu'il serait susceptible de causer à l'environnement.

Or, il ressort de la pratique qu'une telle obligation n'est que très peu respectée.

Dans l'hypothèse où une évaluation environnementale est établie conformément aux textes, il faudrait alors que le projet de plan tienne compte des résultats de ce document et que soient exposées les mesures prises pour limiter ses effets négatifs et valoriser ses résultats positifs sur l'environnement et les ressources naturelles.

Enfin, le décret relatif à l'évaluation stratégique environnementale prévoit une obligation de mettre en place une procédure de participation du public. Ainsi, dès lors que l'élaboration d'un plan est soumise à évaluation environnementale, il en résulte que le public doit en être informé et invité à formuler ses observations sur les grandes options du projet de plan d'urbanisme.

Par ailleurs, il y a lieu de considérer, même si aucun texte ne le précise explicitement, que si un plan directeur approuvé fait l'objet d'une évaluation stra-

tégique environnementale, les plans détaillés ou les plans de classement de zones à élaborer ou à réviser seront dispensés d'une telle évaluation dès lors qu'ils sont mis en compatibilité avec le plan directeur dans le périmètre duquel ils se situent.

Au même titre que la méconnaissance des obligations de mise en compatibilité avec les directives du SDATL, l'absence complète d'évaluation environnementale est susceptible d'affecter la légalité de tout plan d'urbanisme directeur ou détaillé, ou encore de tout plan de classement de zones qui viendrait à être approuvé.

Recommandations pour la méthodologie d'élaboration du plan :

L'élaboration d'un plan d'urbanisme devrait idéalement comporter une première phase de diagnostic, menée en concertation avec toutes les personnes et institutions concernées, au terme de laquelle des orientations d'aménagement seraient définies sur la zone d'étude, dans un rapport de compatibilité avec les directives du SDATL.

La concertation ainsi menée pourrait alors permettre d'associer à l'élaboration du plan des municipalités concernées, les unions de municipalités le cas échéant, mais également les acteurs économiques et sociaux locaux (associations de commerçants, coopératives, ONG, etc.)

Il découlerait alors de ces orientations un avant-projet de plan d'urbanisme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique, et qui sera soumis à une procédure de participation du public.

Le projet définitif de plan d'urbanisme tiendra alors compte du bilan de la participation et des résultats de l'évaluation environnementale, avant d'être soumis pour avis aux municipalités concernées puis au Conseil supérieur de l'urbanisme en vue de son approbation.

Chaque étape doit être matérialisée par des documents officiels joints dans le dossier d'étude. Et chaque avis ou décision rendu sur le projet définitif de plan devra être fondé sur l'intégralité du dossier.

• Structure du plan

La loi de l'urbanisme se borne à indiquer que les plans directeurs et détaillés d'urbanisme comprennent un document cartographique et un règlement, et prévoit le contenu de ces derniers.

Cette manière de procéder ne nous paraît pas satisfaisante car elle ne permet pas de connaître les enjeux qui ont gouverné l'élaboration du plan, ni d'apprécier sa compatibilité avec le SDATL ou encore la prise en compte des résultats de l'évaluation environnementale.

En réalité, les plans d'urbanisme détaillés ne consistent qu'en des règlements comportant une partie graphique, couramment désigné par « zoning », ainsi qu'une partie écrite comportant des conditions générales et spéciales de même qu'un tableau fixant pour chaque zone les coefficients d'exploitation et autres règles opposables en matière de recul, de hauteur et de dimensions de parcelles.

Pour les plans directeurs, dont il est rappelé qu'aucun n'a été approuvé à ce jour à l'exception de celui établi pour le centre-ville de Beyrouth, l'établissement d'un règlement n'a pas de sens, puisque par définition, un tel plan n'est pas opposable aux propriétaires. D'ailleurs, le plan directeur du centre-ville de Beyrouth ne contient pas de règlement, mais des orientations générales.

Pour les plans de classement de zones, la loi ne donne aucune indication quant à leur contenu, mais il y a tout lieu de penser que de tels plans doivent comporter un zoning et un règlement, même si ce dernier est allégé.

Il ne s'agit pas ici de préconiser tel ou tel type de prescription à insérer dans ces plans, le guide méthodologique relatif à l'écriture de la règle d'urbanisme ayant déjà apporté des suggestions en la matière.

Il s'agit en revanche d'apporter des préconisations en matière de structuration des plans d'urbanisme, avec une distinction à établir entre les plans directeurs et les plans détaillés.

Les articles 7 et 8 de la loi de l'urbanisme constituent le cadre juridique de base quant aux contenus respectifs des plans directeurs et détaillés. Il en va de même pour l'article 16 de la loi concernant les plans de classement de zones.

Mais l'idée générale est que chaque plan d'urbanisme puisse également comporter les indications relatives au diagnostic préalablement établi, aux orientations générales d'aménagement qui ont été retenues au regard des directives du SDATL, les résultats de l'évaluation environnementale et ses modalités de prise en compte ou encore le bilan de la participation qui a été conduite le cas échéant.

Recommandations pour la structure du plan :

Il est préconisé que tout plan d'urbanisme, directeur ou détaillé, soumis pour avis et approbation comporte l'ensemble des éléments suivants :

- un rapport de présentation qui contiendra le diagnostic et le rapport de synthèse de l'évaluation environnementale. Pour le diagnostic, la structure du chapitre 2 du rapport du SDATL pourra être reprise pour ce qui concerne le secteur considéré, en l'actualisant. Le rapport environnemental devra surtout comporter les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des incidences négatives du plan sur l'environnement, mais également le bilan de la participation du public.
- un projet d'aménagement : c'est le document qui exprime les objectifs du plan d'urbanisme. Il s'agira de reprendre les éléments du chapitre 4 du rapport du SDATL pour ce qui concerne le secteur considéré, en les développant éventuellement tout en tenant compte du diagnostic et du rapport environnemental. Ce document peut également reprendre les différents plans déjà réalisés pour le secteur considéré, notamment en matière d'agriculture ou de transports.

En plus des documents précités, le plan directeur spécifiquement devrait comprendre :

- un document d'orientation : c'est ce que la loi de l'urbanisme appelle, à tort, le règlement. Un plan directeur ne comporte pas de règlement puisqu'il n'est pas opposable aux propriétaires, mais simplement des orientations. Et c'est dans ce document que doivent être repris les principes d'aménagement prévus dans le tableau en annexe du décret de 2009 approuvant

le SDATL, en les développant éventuellement, tout en tenant compte de l'actualisation du diagnostic et du rapport environnemental qui a servi à définir le projet d'aménagement.

Le plan détaillé spécifiquement devra contenir pour sa part :

- un règlement : ce document comprendra l'ensemble des normes directement opposables aux propriétaires pour leurs demandes de permis de construire et d'autorisation de lotir, qui devront être fixées en cohérence avec le rapport de présentation et le projet d'aménagement, ainsi que, en l'absence de plan directeur préalablement approuvé au titre de l'article 7 de la loi de l'urbanisme, en compatibilité avec les directives figurant en annexe du décret de 2009 approuvant le SDATL, en les développant éventuellement, tout en tenant compte de l'actualisation du diagnostic et du rapport environnemental qui a servi à définir le projet d'aménagement.

Quant au plan de classement de zones, il pourrait ne contenir qu'un règlement dès lors qu'il s'agit de décliner les directives du décret de 2009 portant approbation du SDATL, et qu'il vise à fixer des règles plus contraignantes que celles applicables dans les zones non réglementées. Enfin, les plans détaillées et les plans de classement de zones peuvent, en plus de fixer des coefficients d'exploitation et des règles de recul, de hauteur et de dimension de parcelles, définir des règles visant à faire obstacle à l'application des spécifications techniques de la loi de la construction qui ne sont pas conformes à la vocation des zones rurales, agricoles et naturelles.

• Avis des administrations compétentes

L'article 11 de la loi de l'urbanisme dispose que les projets de plans d'urbanisme sont soumis pour avis d'abord au conseil municipal de la localité concernée, et ensuite au Conseil Supérieur de l'Urbanisme.

En ce qui concerne l'avis du conseil municipal, ou des conseils municipaux si le plan couvre un périmètre comprenant plusieurs localités, il lui est laissé un délai d'un mois pour se prononcer. À défaut de réponse, l'avis est réputé favorable.

Lorsque les localités concernées ne disposent pas de municipalité, l'avis est donné par le mohafez ou le caïmacam, sans que la loi de l'urbanisme n'indique dans quel cas précisément l'un ou l'autre est compétent.

Pour ce qui concerne l'avis du Conseil supérieur de l'urbanisme, l'article 11 de la loi de l'urbanisme prévoit que ce dernier peut apporter au projet de plan toutes les modifications qu'il estime utiles.

Il y a ainsi tout lieu de considérer, même si aucune disposition ne le précise explicitement, que l'avis du conseil municipal est consultatif alors que celui du Conseil supérieur de l'urbanisme est conforme.

Autrement dit, le plan pourra être approuvé par décret malgré un avis défavorable du conseil municipal. En revanche, l'avis du Conseil supérieur de l'urbanisme devra nécessairement être favorable.

La carence de la loi de l'urbanisme en la matière est qu'en pratique, les avis requis ne se fondent que sur le projet de plan d'urbanisme tel qu'il devra être approuvé, et non sur l'ensemble du dossier (diagnostic, études préparatoires, évaluation environnementale, etc.).

Par ailleurs, l'article 19 de l'arrêté n° 144 du 7 novembre 1933 portant règlement sur les antiquités prévoit que les « plans d'extension et d'embellissement » des villes ne pourront être adoptés qu'après approbation du directeur du Service des antiquités, et qu'un architecte participera à leur développement. Aussi, lorsqu'il s'agit d'une localité où l'intérêt archéologique est primordial, le plan est alors dressé par l'architecte du Service des antiquités.

En revanche, aucune disposition de la loi de l'urbanisme ne prévoit une consultation systématique de la Direction générale des antiquités, et le Conseil supérieur de l'urbanisme ne compte aucun représentant du ministère de la Culture.

En tout état de cause, il en résulte la nécessité de saisir la Direction générale des antiquités pour avis lorsque la localité étudiée comporte un site historique.

Précisions sur le rôle des municipalités :

Aucun règlement d'urbanisme, opposable aux demandes de permis de construire, ne peut être édictée sur une simple décision du conseil municipal. Toutefois, l'article 13 de la loi de la construction prévoit que le permis de construire peut être délivré sous réserve du respect des prescriptions spéciales comme il peut ne pas être accordé si les constructions, de par leur

localisation, leur dimension, leur aspect extérieur, ont un effet néfaste sur la salubrité et la sécurité publiques ou sur les paysages naturels, environnementaux ou architecturaux, ou si les constructions exigent des municipalités la réalisation d'équipements nouveaux.

Ces prérogatives du président de la municipalité se fondent d'ailleurs sur les dispositions de l'article 74 de la loi sur les municipalités, selon lesquelles il peut prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver la salubrité et la sécurité publiques, ainsi que l'environnement, les paysages naturels, les sites archéologiques et les zones boisées.

On pourrait alors considérer que les conseils municipaux, dont les compétences sont définies de manière non restrictive à l'article 49 de la loi sur les municipalités, peuvent définir des règlements municipaux établis au titre de la protection des espaces naturels ou patrimoniaux sensibles, ou bien au titre de la prévention des risques d'incendie, de séisme, de glissement de terrain, d'inondation ou de pollution des eaux souterraines.

À titre indicatif :

Pour être légales, ces prescriptions ne devraient pas définir des règles que l'on trouve habituellement dans les plans d'urbanisme (coefficients d'exploitation, hauteur, reculs, etc.), mais devraient plutôt comporter des contraintes portant sur l'aménagement des terrains, comme par exemple :

- des coefficients de pleine-terre (c'est-à-dire une emprise de terrain exprimée en pourcentage devant obligatoirement rester à son état naturel) ;
- l'obligation d'utiliser des matériaux naturels pour tous travaux d'excavation, de soutènement ou de terrassement ;
- l'interdiction de couper des arbres ou des espaces boisés identifiés comme étant remarquables ;
- l'interdiction d'aménager des accès routiers à des terrains lorsque la pente excède un certain degré ;
- l'interdiction d'asphalter les voiries dans les zones naturelles.

Ces règlements municipaux, qui ne seraient en principe pas directement opposables aux demandes de permis de construire dans le cadre de leur instruction par les services techniques compétents, pourraient toutefois servir de base légale à l'édiction de prescriptions spéciales ou bien même à des décisions de refus par le président de la municipalité.

• **Approbation par décret**

L'article 12 de la loi de l'urbanisme dispose que les plans d'urbanisme sont approuvés et promulgués par décret, pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre des Travaux publics et des Transports, et sans intervention du Conseil d'État.

Seul le décret confère en principe au plan d'urbanisme sa force exécutoire, c'est-à-dire qu'il devient opposable aux demandes d'autorisation de construire et de lotir.

Il est d'ailleurs regrettable que l'intervention du Conseil d'État ne soit pas requise.

En effet, en vertu d'un principe général de droit, tout projet de décret doit faire l'objet d'un contrôle de légalité du Conseil d'État.

En matière d'urbanisme, un tel contrôle permettrait d'éviter qu'un projet de plan qui serait manifestement illégal, en raison par exemple de l'absence d'évaluation environnementale ou bien de la contradiction sans équivoque d'une règle d'urbanisme avec les directives du SDATL, puisse être approuvé par décret.

En revanche, un décret promulgué pourra toujours faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État selon la procédure commune du contentieux administratif.

À titre d'exception, la loi de la construction prévoit, en son article 13, qu'un plan d'urbanisme qui a simplement fait l'objet d'un avis favorable du Conseil supérieur de l'urbanisme sera opposable pour une durée de trois ans à toute demande d'autorisation de construire.

L'article 13 du décret d'application de la loi de la construction (décret n° 15874 du 12 décembre 2005) ajoute qu'en l'absence de promulgation d'un décret

pendant ce délai de trois ans, le dossier est présenté de nouveau au Conseil supérieur durant le dernier mois du délai susmentionné, lequel doit alors revoir l'étude et proposer des modifications avec un rapport détaillé expliquant les causes de la non-approbation par décret.

En pratique, cette obligation n'est jamais respectée, et les projets de plan en attente d'approbation continuent de s'appliquer aux demandes de permis de construire au-delà du délai de trois ans.

C'est ainsi que le territoire libanais est couvert d'une part de plans d'urbanisme approuvés par décret, et d'autre part de plans applicables transitoirement mais dont la majorité sont arrivés à expiration.

Il va de soi qu'un permis de construire délivré sur le fondement d'un plan dont l'opposabilité transitoire est arrivée à expiration est dépourvu de toute base légale.

Révision du plan d'urbanisme

La procédure de révision des plans d'urbanisme tient en une phrase prévue à l'article 13 de la loi de l'urbanisme, qui dispose qu'il est possible de réviser, intégralement ou partiellement, tout plan d'urbanisme, conformément aux articles 10, 11 et 12 du présent décret-loi.

Autrement dit, la procédure de révision est identique à celle de l'élaboration, à la différence près que la mise sous étude telle que prévue à l'article 9 de la loi de l'urbanisme n'est pas applicable.

D'une simplicité apparente, cette disposition soulève pourtant de lourdes difficultés.

D'abord, si le texte indique que la révision peut être partielle ou totale, il n'est pas prévu de distinction formelle entre les deux cas de figure.

Ainsi, la procédure est identique s'il s'agit de modifier à la baisse la règle de hauteur sur une parcelle en zone d'habitation ou bien de convertir une zone naturelle en zone industrielle.

D'ailleurs, rien n'indique si le fait d'adopter un nouveau plan d'urbanisme sur un territoire qui était déjà couvert par un autre plan d'urbanisme, ce qui reviendrait à abroger ce dernier, relève de la procédure de révision ou bien de celle de l'élaboration.

Étant donné que les deux procédures sont identiques, cela signifie que la révision d'un plan d'urbanisme implique, à l'instar de son élaboration, une évaluation environnementale ainsi qu'une mise en compatibilité avec le SDATL.

Se pose alors la question de savoir quelle serait l'étendue de l'évaluation environnementale ainsi que de la mise en compatibilité avec le SDATL.

S'agissant de l'évaluation environnementale, il ressort de manière assez logique que seules les évolutions portées au plan devraient en faire l'objet. Il pourrait de la même manière être envisagé que la révision d'un plan qui a uniquement pour objet de créer ou d'agrandir une zone de protection, ou bien de réduire les possibilités de construire, soit dispensée d'évaluation environnementale.

De même, l'examen de la mise en compatibilité avec le SDATL ne pourrait porter que sur les évolutions portées au plan.

Cela dit, la loi présente une carence quant à la notion d'efficacité d'un plan d'urbanisme approuvé depuis plusieurs années ou décennies. Il n'est pas requis, comme ce devrait être le cas, de prévoir dans les études à mener un bilan des effets produits, de manière à permettre d'apporter des évolutions en phase avec les enjeux actuels.

La seule différence que les textes apportent en matière de révision porte sur l'opposabilité transitoire d'un projet de plan ayant simplement fait l'objet d'un avis favorable du Conseil supérieur de l'urbanisme.

L'article 10 du décret d'application de la loi de la construction dispose en effet que dans les zones réglementées, c'est-à-dire déjà couvertes par un plan d'urbanisme, seules les nouvelles règles qui sont plus contraignantes que les précédentes sont opposables aux demandes de permis de construire.

Recommandations pour la révision du plan d'urbanisme :

Il est préconisé d'établir une distinction entre la révision générale et la révision partielle :

- La révision générale implique le remplacement d'un plan d'urbanisme par un autre. L'approbation du nouveau plan d'urbanisme tiendrait alors lieu d'abrogation formelle du précédent et permettrait que la procédure de mise sous étude prévue à l'article 9 de la loi de l'urbanisme puisse être adoptée. Le nouveau plan pourra alors être élaboré selon l'ensemble des recommandations édictées dans le présent guide pratique.
- La révision partielle s'appliquerait en revanche lorsqu'il s'agit de modifier la délimitation des zones sur le plan de zoning, ou bien de modifier une règle ou un coefficient d'exploitation au sein d'une zone déjà délimitée. Dans ce cas, l'évaluation environnementale et la mise en compatibilité avec les directives du SDATL ne devraient porter que sur l'objet de la modification, et non sur l'ensemble du plan d'urbanisme tel qu'il préexistait. Si la modification envisagée va dans le sens d'une plus grande restriction des possibilités de construire et d'une meilleure protection de l'environnement, alors elle pourra valablement être exemptée d'évaluation environnementale.

Si les modifications envisagées sur l'ensemble du périmètre du plan d'urbanisme préexistant sont nombreuses, il y aura lieu d'opter pour une révision générale et non partielle.

De même, si les modifications envisagées sont nombreuses uniquement dans une localité donnée à l'intérieur du périmètre d'un plan d'urbanisme préexistant, il y aura alors lieu d'engager une révision générale pour la localité considérée, de sorte qu'un nouveau plan devra être élaboré à l'intérieur d'un périmètre plus large sur lequel le plan préexistant restera en vigueur aux alentours.

Annexes :

1 - Loi de l'urbanisme : articles 4 à 17.

2 - Décret portant approbation du SDATL : articles 1 à 9.

3 - Décret relatif à l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes dans le secteur public : articles 1 à 3.

قانون التنظيم المدني

مرسوم اشتراعي رقم ٦٩ - صادر في ١٩٨٢/٩/٩

المادة ٤- إن وضع التصاميم وأنظمة المدن والقرى ضمن الخطة الشاملة لترتيب الاراضي (Aménagement du territoire) هو إلزامي:

أ- لمراكز المحافظات والأقضية.

ب- للأماكن المصنفة أو التي تصنف مراكز اصطياف أو اشتاء وللأماكن الأثرية.

ج- للأماكن التي تحدد بمرسوم بناء على اقتراح وزير الاشغال العامة والنقل بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني.

يمكن وضع تصاميم وانظمة المدن والقرى لأية منطقة أو محلة أو مجموعة أهلة.

يجوز جمع عدة أماكن في منطقة تنظيم مدني على أن تكون هذه الاماكن موضوع تصميم ونظام واحد.

المادة ٥- التصميم هو المستند المخطط، أما النظام فهو النص.

المادة ٦- إن تصاميم وأنظمة المدن والقرى يمكن أن تنقسم الى تصاميم وانظمة توجيهية وتصاميم

وانظمة تفصيلية.

المادة ٧- يرسم التصميم والنظام التوجيهي النطاق العام للترتيب ويحدد القواعد والاتجاهات الاساسية لتنظيم المنطقة وعلى الاخص امتداد المناطق السكنية، وهو يأخذ بعين الاعتبار العلاقة بين التجمعات السكنية والمناطق المجاورة ثم التوازن الذي يتوجب المحافظة عليه بين تطور مناطق امتداد العمران من جهة والمحافظة على المواقع الطبيعية والنشاطات الزراعية المناطق الحرجية من جهة ثانية. كما يحدد هذا التصميم وجهة استعمال الارض بصورة اجمالية على ضوء المصلحة العامة، ومواقع الخدمات العامة والبنية الاساسية والتنظيم العام للنقل داخل المنطقة وبين المنطقة وخارجها، ومواقع النشاطات الانتاجية وكذلك مناطق امتداد السكن المناسبة والاحياء القديمة التي يتوجب تصحيح محيطها. إن التصميم التوجيهي يوجه وينسق مشاريع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات.

المادة ٨- إن التصميم والنظام التفصيلي يحدد، ضمن اطار التصميم والنظام التوجيهي في حال وجوده، القواعد والشروط لاستعمال الارض ضمن المنطقة بما فيه إمكانية منع البناء، ويعين على الأخص:

١- حدود المنطقة الأهلة بعد الأخذ بعين الاعتبار القيمة الزراعية للأرض وإمكانية وجود تجهيزات هامة للزراعة المكثفة أو للري.

٢- وجهة الاستعمال الاساسية للاراضي أو النشاطات الانتاجية في كل منطقة.

٣- عوامل الاستثمار المسموحة للبناء في ضوء التجهيزات العامة المتوفرة أو المزمع إنشاؤها في المنطقة.

٤- المناطق المبنية التي يجب المحافظة على طابعها الخاص عند ترميم الابنية وعند الترخيص ببناء جديد فيها وتحديد الشروط المناسبة لذلك.

٥- حدود ووجهة استعمال شبكة الطرق التي يجب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها.

٦- حدود الاحياء أو الشوارع او الابنية الاثرية أو المواقع الطبيعية المطلوب حمايتها أو ابرازها لأسباب جمالية أو تاريخية أو بيئية.

٧- الاراضي التي يجب المحافظة عليها للاستثمار الزراعي.

٨- حدود وتنظيم الساحات والحدائق العامة والملاعب الرياضية والجنانن والفسحات الحرة المختلفة وما

يجب الإبقاء عليه من اماكن مشجرة أو تعديله أو إنشاؤه.

- ٩- المناطق، وفي داخل هذه المناطق الاجزاء الواجب إعدادها لنوع معين من الاستعمال أو لشكل خاص من السكن. وكذلك المناطق التي يمنع فيها البناء بصورة مؤقتة أو نهائية.
- ١٠- المواقع التي يجب الاحتفاظ بها للأبنية والمصالح العامة وللانشاءات التي تقتضيها الحياة الاجتماعية.
- ١١- المناطق التي يمنع أو يسمح فيها، ضمن شروط معينة، بإنشاء مؤسسات صناعية وتجارية وسواها وتوسيع مؤسسات موجودة.
- ١٢- المناطق الواجب ترتيبها بطريقة الضم والفرز وفقا لقانون ضم الاراضي وفرزها في الأماكن الآهلة، أو بواسطة الشركات العقارية أو بطريقة استملاك المناطق أو غيرها.
- ١٣- الشروط الفنية العائدة لمساحة وقياسات العقارات الموجودة الصالحة للبناء وشروط الافراز في كل منطقة.

يحدد التصميم والنظام التفصيلي الارتفاعات لصالح السلامة العامة والصحة والسرير والتجميل والبيئة ويمكنهما على الاخص تحديد القواعد المتعلقة بتشييد وتوجيه الابنية أو مجموعات الابنية والمسافات بينها واستحداث المنظورات المعمارية والحفاظ عليها، واحجام الابنية وارتفاعاتها القصوى والدنيا وعدد طوابقها وتراجعاتها ووجهة استعمالها وتنظيم محيطها.

يمكن أن يتضمن التصميم والنظام التفصيلي جزءا من البنود المذكورة أعلاه.

يمكن وضع تصميم ونظام تفصيلي لمجموعة أهلة أو لمنطقة دون أن يكون لها تصميم ونظام توجيهي، ويقوم التصميم والنظام التفصيلي في هذه الحالة مقام التصميم والنظام التوجيهي.

المادة ٩- يمكن أن توضع تحت الدرس المناطق التي يراد وضع التصاميم والانظمة التوجيهية والتفصيلية لها بمرسوم بناء على اقتراح وزير الاشغال العامة والنقل بعد استطلاع رأي البلدية المعنية والمجلس الاعلى للتنظيم المدني. ويحدد هذا المرسوم المنطقة المعنية.

لا يمكن، اعتبارا من تاريخ نشر مرسوم الوضع تحت الدرس وطيلة مدة سنة قابلة للتجديد مرة واحدة بالصيغة ذاتها لمدة سنة أخرى، أن تمنح في المنطقة المعنية رخصة بناء ولا إجازة افراز أو ضم وفرز، كما أنه يمنع قطع الاحراج والغابات وتغيير الاوضاع الطبيعية للمنطقة. غير أنه يمكن للادارة وضع منطقة

تحت الدرس، وبالصيغة ذاتها المتبعة اعلاه بعد انقضاء عشر سنوات على انتهاء مدة وضعها تحت الدرس أو عند حصول كوارث أو أحداث استثنائية يعود أمر تقديريها الى مجلس الوزراء.

يمكن بصورة استثنائية منح الرخص والإجازات من السلطات المختصة بعد موافقة المجلس الاعلى للتنظيم المدني، كما يمكن الترخيص باشغال الصيانة والترميم بعد موافقة المدير العام للتنظيم المدني.

المادة ١٠- تعد المديرية العامة للتنظيم المدني تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى.

تحمل الدولة نفقات درس ووضع التصاميم والأنظمة. غير أنه يحق للبلديات إذا توفرت لديها الاموال اجراء هذه الاعمال على نفقتها بالتنسيق مع المديرية العامة للتنظيم المدني.

المادة ١١- تعرض التصاميم وأنظمة المدن والقرى، على المجالس البلدية المختصة لإبداء رأيها فيها وفقا لقانون البلديات وعلى هذه المجالس أن تبدي رأيها فيها خلال مهلة شهر من تاريخ عرضها عليها، إذا انقضت هذه المدة دون أن تبدي المجالس البلدية رأيها اعتبرت موافقة حكما عليها. تعرض التصاميم والانظمة بعد ذلك على المجلس الاعلى للتنظيم المدني الذي يمكنه تعديلها.

يحل محافظ أو قائمقام المنطقة محل المجلس البلدي في القرى التي ليس فيها بلديات.

المادة ١٢- تصدق وتصبح نافذة التصاميم وأنظمة المدن والقرى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاشغال العامة والنقل دون عرضها على رأي مجلس شورى الدولة.

المادة ١٣- يجوز إعادة النظر بالتصاميم وانظمة المدن والقرى، بكاملها أو بجزء منها، وفقا للشروط والصيغ المنصوص عليها في المواد ١٠ و ١١ و ١٢ من هذا المرسوم الإشتراعي.

المادة ١٤- تبقى أحكام التصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى سارية المفعول طالما أنه لم يعد النظر بها أو لم تلغ، لا سيما تخطيطات الطرق والشوارع والساحات العامة، أما الاراضي المحتفظ بها للأبنية والمصالح العامة وكذلك الترتيبات ذات المنفعة العامة فتعود حرة إذا لم يباشر بمعاملة الاستملاك في مدة عشر سنوات ابتداء من تاريخ نشر المرسوم والنظام الذي لحظ الاحتفاظ بها.

المادة ١٥- معدلة وفقا للقانون ٤٠٩ تاريخ ١٩٩٥/٢/٧ والقانون ٤٩٠ تاريخ ١٩٩٦/٢/١٥ والقانون ٦٢٢ تاريخ ١٩٩٧/٣/٧

يكون للتصاميم المصدقة وفقا لاحكام المادة ١٢ من هذا المرسوم الإشتراعي مفعول التخطيط واعلان المنفعة العامة شرط أن تكون موضوعة على خرائط بمقياس يظهر عليه التقسيم الى قطع، وفي هذه الحالة يرفق بالتصميم لائحة بالعقارات المصابة كليا أو جزئيا بالتخطيط أو المحتفظ بها بكاملها أو بجزء منها للأبنية والمصالح العامة والترتيبات ذات المنفعة العامة. تبلغ فوراً نسخة عن هذه اللائحة وعن مرسوم التصديق الى أمانة السجل العقاري لوضع الاشارة في الصحيفة العينية للعقارات.

أما التصاميم السابقة المصدقة قبل تاريخ العمل بهذا المرسوم الإشتراعي دون أن تكون اللائحة مرفقة بها فتعتبر مراسيم تصديقها نافذة بكاملها ومعمولا بها على الرغم من عدم ابلاغ لوائح العقارات المصابة بالتخطيط أو الاستملاك الى أمانة السجل العقاري وعدم وضع الاشارة على الصحائف العينية للعقارات.

يمنع على أمين السجل العقاري تسجيل معاملات انتقال الملكية والافراز والتأمين لأي عقار ما لم تكن مرفقة براءة ذمة من البلدية ومن الوحدات المالية المختصة وتبرز افادة تخطيط وارتفاق لمعاملات البيع فقط وتبقى هذه المستندات صالحة لآخر السنة التي صدرت خلالها.

المادة ١٦- يمكن لتصاميم تدعى «تصاميم تصنيف المناطق» أن تحدد في كل محلة أو مجموعة أماكن أهلة، أو منطقة، قطاعات يحتفظ بها لأنواع معينة من الاستعمال وتحدد عوامل الاستثمار المسموح بها.

توضع هذه التصاميم وفقا للشروط الواردة في المواد ١٠ و١١ و١٢ من هذا المرسوم الإشتراعي وتصبح نافذة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاشغال العامة والنقل.

المادة ١٧- إن الارتفاقات التي تفرض عملا بهذا المرسوم الإشتراعي لحماية الصحة والسلامة العامة والمحافظة على جمال الطبيعة أو البيئة أو التي تتعلق بوجهة استعمال الارض وعلو الابنية واشكالها وألوانها وعدد طوابقها والتراجع عن حدود العقار ومعدل الاستثمار السطحي وعامل الاستثمار العام والمنع المؤقت من البناء لمدة لا تتجاوز الستين وغيرها من الارتفاقات باستثناء تلك التي تخضع لقوانين خاصة، لا تعطي الحق في أي تعويض.

إن الارتفاقات المنشأة بموجب تصاميم وأنظمة المدن والقرى وبموجب تصاميم تصنيف المناطق لا تنشئ حقا في التعويض إلا عندما يكون لارتفاع منع البناء (non aedificandi) طابع نهائي من شأنه أن يجعل قطعة الارض غير قابلة للبناء.

وفي هذه الحال، يتوجب تعويض يساوي نصف الفرق بين قيمة قطعة الارض قبل انشاء الارتفاق وبين قيمتها بعد انشاء الارتفاق بتاريخ صدور المرسوم المبين في المادتين ١٢ و١٦ من هذا المرسوم الإشتراعي.

يجب المطالبة بالتعويض، تحت طائلة سقوط هذا الحق، في خلال خمس سنوات من تاريخ ابلاغ المرسوم الذي صدق التصميم أو التصنيف الى صاحب العلاقة ويحدد هذا التعويض وفقا لاحكام قانون الاستملاك. يجري دفع التعويض المستحق بالتقسيط على ثلاث سنوات على الاكثر. تسجل اشارة الارتفاق مع قيمة التعويض الموضوع من جراء ارتفاع منع البناء على الصحيفة العينية للعقار ليصار الى تحصيله لصالح الادارة المعنية في حال رفع اشارة الارتفاق لاحقا لأي سبب كان.

الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية

مرسوم رقم ٢٣٦٦ - صادر في ٢٠/٦/٢٠٠٩

المادة ١- تشكل الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (١) الإطار التوجيهي العام للتنظيم المدني ولاستعمالات الأراضي في لبنان.

١- إن الخطة المذكورة والخرائط رقم ١ و ٢ و ٣ المرفقة بها موجودة لدى مجلس الإنماء والاعمار.

المادة ٢- تلتزم الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات والاتحادات البلدية باعتماد التوجيهات التي تتوافق مع هذه الخطة في كل شأن من عملها له علاقة باستعمالات وتنظيم الأراضي.

المادة ٣- تبقى المراسيم والأنظمة التي تحدد استعمالات الأراضي، والصادرة قبل صدور هذا المرسوم، لا سيما منها المخططات التوجيهية والأنظمة التفصيلية للمدن والقرى، سارية المفعول طالما لم يتم تعديلها. وعلى الإدارة المعنية، عند درس مراسيم وأنظمة ورفع مقترحات تتعلق بترتيب الأراضي، أن تراعي أحكام هذا المرسوم، وفي حال تعذر ذلك، يرفع الأمر للوزير أو مجلس الوزراء وفقا للصلاحيات.

المادة ٤- تركز سياسة التنظيم المدني في لبنان، ضمن إطار الخطة الشاملة لترتيب الأراضي على استعمال الأراضي وفقا لطبيعتها، لميزاتها، وللمحاذير التي قد تنشأ عن طريقة استخدامها.

المادة ٥- تصنيف الأراضي اللبنانية وفقا لما ورد في الخطة وفي الجدول «أ» المرفق بهذا المرسوم كالتالي:

U: مناطق مدنيّة

R: مناطق ريفيّة

A: مناطق الثروة الزراعية الوطنية

N: مناطق الثروة الطبيعية الوطنية، والموزعة كالتالي:

1N: مناطق القمم

2N: خط الأرز اللبناني والبساتين الجبلية

3N: مناطق تواصل الأحراج والأودية والمناطق الطبيعية الأخرى.

المادة ٦- يشار إلى المواقع والمناطق المميزة التالية كما ورد في الخطة وفي الجدول «ب» المرفق بهذا المرسوم كالتالي:

P: المناظر الطبيعية الكبرى

S: المواقع والمجمعات الأثرية والتاريخية والطبيعية المميزة الموزعة كالتالي:

1S: المواقع والمجمعات الأثرية المصنّفة

2S: المواقع والمجمعات الطبيعية المصنّفة

المادة ٧- يشار إلى المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية وفقا لما ورد في الخطة وفي الجدول «ج» المرفق بهذا المرسوم كالتالي:

F: مناطق معرّضة للفيضانات.

G: مناطق معرضة لأخطار زحل التربة والانهيارات.

W: مناطق معرّضة لخطر تلوث المياه الجوفية.

المادة ٨- تطبق التوجهات المنصوص عليها في الجداول «أ» «ب» و«ج» المرفقة على كل جزء من الأراضي اللبنانية ضمن الحدود المنصوص عليها في المادة الثالثة من هذا المرسوم.

في الحالات التي تكون فيها منطقة ما معينة، في نفس الوقت، بمزايا وأخطار طبيعية، وفقا للمادتين ٦ و٧، وعندئذ تطبق عليها التوجهات الأكثر صرامة ما بين تلك الواردة في الجداول «أ» «ب» و«ج» المرفقة بهذا المرسوم.

المادة ٩- تعمل الإدارة اللبنانية، في إطار القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، على الحفاظ على المعالم الطبيعية والتراثية للمواقع القائمة على امتداد الشاطئ اللبناني، والمحافظة على المواقع التاريخية وفقا لماورد في الخطة.

التقييم البيئي الإستراتيجي لمشاريع السياسات والخطوط البرامج في القطاع العام
مرسوم رقم ٨٢١٣ - صادر في ٢٤/٥/٢٠١٢

المادة ١- الهدف

يهدف هذا المرسوم إلى تحديد الأصول الإلزامية الواجب إتباعها من أجل تقييم الآثار البيئية المحتملة لأي اقتراح مشروع سياسة أو خطة أو برنامج أو دراسة أو استثمار أو تنظيم يطال منطقة لبنانية كاملة أو قطاع نشاط برتمته بهدف التأكد من ملاءمة هذه المشاريع لشروط الصحة والسلامة العامة وحماية البيئة واستدامة الموارد الطبيعية.

المادة ٢- التعاريف

يقصد بالعبارات التالية، أينما وردت في هذا المرسوم، ما هو مبين تجاه كل منها:

التقييم البيئي الإستراتيجي: وسيلة للتخطيط والإدارة من أجل مكافحة مصادر التلوث وتدهور الموارد الطبيعية أو تقليصها إلى أدنى حد عن طريق تقدير وتقييم الآثار البيئية لإقتراحات مشاريع السياسات أو البرامج أو الدراسات أو الإستثمارات أو التنظيمات التي تطال منطقة لبنانية أو قطاع نشاط برتمته وتحديد التدابير اللازمة للتخفيف من الآثار السلبية وتعزيز النتائج الإيجابية على البيئة والموارد الطبيعية وذلك قبل إعطاء القرار بالموافقة عليها أو رفضها (Strategic Environmental Assessment).

المشروع: اقتراح مشروع سياسة أو خطة أو برنامج أو دراسة أو استثمار أو تنظيم يطال منطقة لبنانية أو قطاع نشاط برتمته أو أي تعديل أو إضافة أو توسيع أو تجديد أو إلغاء لما هو قائم حالياً مما يذكر.

الإدارة الرسمية: أية إدارة من إدارات الدولة والدوائر التابعة لها والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والمجالس والصناديق.

صاحب المشروع: الإدارة الرسمية المناط بها تقديم اقتراح المشروع.

أثر بيئي: يؤخذ بالإعتبار لتحديد الأثر العناصر التالية: نوع الأثر وحجمه ومصدره والوسط المعني به (أو مصب التلوث) وطبيعته ومداه وتوقيته ومدته واحتمال حدوثه وإمكانية تقييمه.

دراسة تقييم الأثر البيئي: تحديد وتقدير وتقييم الآثار البيئية التي قد تنتج عن أشغال أو إنشاءات أو مداخلات في المحيط الطبيعي بما في ذلك أعمال استخراج أو إضافة الموارد الطبيعية، والتي قد تهدد البيئة بسبب حجمها أو طبيعتها أو أثرها أو نشاطاتها (Environmental Impact Assessment, EIA).

خطة الإدارة البيئية: تعتبر جزءا من التقييم البيئي الإستراتيجي وهي تحدد آلية تعزيز النتائج الإيجابية للمشروع من جهة، و/أو تفادي أو تخفيف الآثار السلبية التي قد تنتج عنه عند التنفيذ من جهة أخرى (Mitigation). كما تحدد التعويضات اللازمة للتخفيف من حدة الآثار السلبية على المتضررين (Compensation) إذا دعت الحاجة، بالإضافة إلى مجموعة من المؤشرات لمراقبة نتائج تطبيق مشروع السياسة أو الخطة أو البرنامج أو الدراسة أو الإستثمار (Monitoring) على الصعيد البيئي بما فيها المتغيرات الاجتماعية والإقتصادية التي قد تؤثر على سلامة البيئة واستدامة الموارد الطبيعية. تجدر الإشارة إلى أن معطيات عملية الرصد والمراقبة تصلح لتقويم نتائج وآلية تطبيق التقييم البيئي الإستراتيجي وذلك بهدف تحسينها إذا دعت الحاجة (Process quality assurance).

المادة ٣- النطاق

٣-١ تخضع لأحكام هذا المرسوم مشاريع السياسات أو البرامج أو الدراسات أو الإستثمارات المبيته في المادة الأولى التي تقترحها الإدارات الرسمية والمتعلقة، على سبيل المثال وليس الحصر، بإدارة المياه والمياه المتبدلة والطاقة والنقل وإدارة النفايات عامة والمخططات التوجيهية لتنظيم استعمالات الأراضي وتنمية القطاعات السكنية والصناعية والزراعية والسياحية والبيئية وإستثمار الموارد الطبيعية والمواد المستخرجة. كما يخضع أي تعديل أو إضافة، أو تجديد أو إلغاء لمشروع قائم قد تنتج عنه آثار بيئية هامة.

٣-٢ كذلك تخضع لأحكامه مشاريع السياسات أو البرامج أو الدراسات أو الإستثمارات التي ترسم الإطار العام لتنفيذ أشغال أو إنشاءات أو مداخلات في المحيط الطبيعي تستوجب طلب تراخيص رسمية أو إجراء دراسات لتقييم الأثر البيئي (EIA) الذي قد ينتج عنها.

٣-٣ تعتبر دراسة التقييم البيئي الإستراتيجي باطلة في حال تجزئة مشروع السياسة أو الاستراتيجية واقتراحه على مراحل.

٣-٤ تستثنى المشاريع المتعلقة بالدفاع الوطني والأمن القومي أو التي تستوجبها حرب أو كوارث طبيعية أو قوة قاهرة.

Le guide méthodologique s'inscrit dans la continuité des publications réalisées par MAJAL - Observatoire académique urbain, dans le cadre des travaux de recherche en matière de droit de l'urbanisme. Il comporte les différents éléments de procédure encadrant l'élaboration et la révision des plans directeurs et détaillés d'urbanisme, devant tenir compte de la loi de l'urbanisme mais également du SDATL et des obligations légales en matière d'évaluation stratégique environnementale.

