

Université Saint-Joseph - Faculté de droit et des sciences politiques

Université Jean Moulin Lyon 3

**L'apport de la jurisprudence du Conseil d'Etat
au droit de l'urbanisme libanais**

Préparé et soutenu par

Wassim El Kallab

Sous la direction de

M. le professeur Frédéric Rolin

En vue de l'obtention du Master 2 en
Droit Public Approfondi et des Affaires

Beyrouth, Octobre 2024

Avertissement

La faculté de Droit et de sciences politiques de l’Université Saint-Joseph et la faculté de Droit de l’Université Jean Moulin Lyon 3 n’entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires, ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à mon directeur de mémoire, monsieur le professeur Frédéric ROLIN. Je le remercie de m'avoir encadré, orienté, aidé et conseillé.

J'adresse mes sincères remerciements à tous les professeurs, intervenants et toutes les personnes qui par leurs paroles, leurs écrits, leurs conseils et leurs critiques ont guidé mes réflexions et mon apprentissage du Droit.

Je remercie mes très chers parents, Hélène et Nadim, qui ont toujours été là pour moi. Je remercie aussi Nada, qui me soutient très fort et avec beaucoup d'amour.

Enfin, je remercie Lynn pour sa patience, sa persévérance, et son sens de rigueur dans la relecture de mon travail.

À tous ces intervenants, je présente mes remerciements, mon respect et ma gratitude.

Abréviations

CEL	Conseil d'Etat libanais
CEF	Conseil d'Etat français
DGU	Direction générale de l'urbanisme
CSU	Conseil supérieur de l'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
COS	Coefficients d'occupation des sols
CES	Coefficient d'exploitation au sol
CET	Coefficient d'exploitation total
EPA	Etablissement public d'aménagement
DUP	Déclaration d'utilité publique
REP	Recours pour excès de pouvoir
DUP	Déclaration d'utilité publique

Plan

Introduction.....	9
Partie I- La planification urbaine	20
Chapitre 1 : Les moyens dont dispose l'Administration.....	21
Section 1 : Plan directeur et plan de détail.....	21
Paragraphe 1 : Le fondement.....	21
Paragraphe 2 : La nature juridique.....	22
Paragraphe 3 : L'opposabilité vis-à-vis des tiers	23
Paragraphe 4 : Le régime juridique.....	24
Section 2 : Les procès-verbaux du Conseil supérieur de l'urbanisme	25
Section 3 : De la mise sous étude.....	27
Section 4 : Liste des édifices dont la démolition est gelée	28
Chapitre 2 : La procédure d'élaboration	30
Section 1 : La nécessité de l'étude d'impact.....	30
Section 2 : Le rôle de la municipalité	31
Chapitre 3 : Des questions contentieuses.....	34
Section 1 : La recevabilité des recours	34
Paragraphe 1 : Les décisions faisant grief.....	34
Paragraphe 2 : Le délai de recours	36
Section 2 : Le fond des recours.....	37
Paragraphe 1 : Le pouvoir discrétionnaire d'appréciation architecturale et technique de l'Administration.....	37
Paragraphe 2 : Le principe de non-indemnisation des servitudes.....	40
Partie II : L'aménagement urbain.....	47
Chapitre 1 : L'expropriation.....	48

Section 1 : La règle du quart gratuit.....	49
Section 2 : La théorie du bilan	52
Section 3 : La période de validité des déclarations d'utilité publique	55
Chapitre 2 : Le lotissement	60
Section 1- Le régime juridique	60
Section 2- L'incorporation gratuite au domaine privé/public de l'Administration.....	63
Paragraphe 1 : L'identification de la décision faisant grief	64
Paragraphe 2 : La nécessité de l'approbation du CSU.....	66
Paragraphe 3 : L'autorité compétente pour demander l'incorporation	66
Paragraphe 4 : Les motifs de l'incorporation.....	67
Chapitre 3 : Le remembrement	70
Section 1 : Le remembrement opéré directement par l'Administration	71
Paragraphe 1 : Les conditions de recevabilité de la requête	71
Paragraphe 2 : La protection des droits du propriétaire	73
Section 2 : L'Etablissement public d'aménagement	75
Partie III : L'autorisation urbaine	78
Chapitre 1 : L'octroi de l'autorisation.....	79
Section 1 : Les acteurs privés concernés.....	79
Paragraphe 1 : Le pétitionnaire	80
Paragraphe 2 : Les tiers.....	83
Section 2 : L'autorité compétente	84
Paragraphe 1 : Compétence du président de la municipalité	85
Paragraphe 2 : Incompétence des autorités centrales.....	88
Section 3 : La procédure d'élaboration.....	92
Paragraphe 1 : Concernant le régime de droit commun.....	92

Paragraphe 2 : Concernant certains régimes d’exception	95
Section 4 : Certaines règles de fond à respecter dans l’octroi du permis	100
Paragraphe 1 : Les décisions opposables au pétitionnaire	100
Paragraphe 2 : La distance séparative	101
Chapitre 2 : La phase contentieuse	105
Section 1 : La recevabilité des recours	105
Paragraphe 1 : Compétence de l’administration et du juge	105
Paragraphe 2 : L’intérêt à agir.....	107
Paragraphe 3 : L’étendue du recours.....	111
Paragraphe 4 : Le délai de recours	114
Section 2 : Le fond des recours.....	117
Paragraphe 1 : Les recours contre les autorisations d’urbanisme	117
Paragraphe 2 : Les décisions ayant pour effet l’arrêt des travaux	119
Conclusion	123
Mention de l’annexe	125
Bibliographie.....	126

Introduction

« L'espace produit les hommes tout autant que les hommes produisent l'espace »¹. Si cette citation connue des urbanistes met en évidence l'interdépendance de l'espace construit et des sociétés pour lesquelles il a été construit, la science du droit connaît un adage qui s'y apparaît « *ubi societas, ibi ius* ». Cet adage nous montre en effet que la société ne saurait fonctionner sans droit, qui en est le résultat naturel² et le corollaire. Il est aussi vrai que le droit, qui procède de la société, aura à son tour un impact sur celle-ci. Dès lors, et bien que Socrate ne soit pas un chat, nous trouvons pertinent d'avancer que le développement des espaces rend nécessaire la production du droit de l'urbanisme, autant que le droit de l'urbanisme produit les espaces. A partir de là, l'on comprend déjà l'importance que revêt l'étude du droit de l'urbanisme.

Mais d'abord, il convient d'en donner une définition. La doctrine avance que le droit de l'urbanisme est « l'ensemble des règles et institutions relatives à l'aménagement et au développement urbain. Il a vocation à encadrer l'évolution physique de l'urbanisation »³. Ce droit joue aussi et surtout un rôle d'harmonisation de l'occupation des sols. Pour le Conseil d'Etat français⁴, « le droit de l'urbanisme correspond à un triple souci : il vise à assurer une gestion harmonieuse de l'espace, il a aussi pour objet d'être une police administrative, qui encadre le droit de construire pour tout propriétaire du sol, il permet de mettre en œuvre une véritable politique de développement urbain ». On comprend donc que ce droit, quoiqu'il ait pour pièce maîtresse la ville, s'étende aussi à « tout propriétaire du sol », que ce soit en zone urbanisée ou rurale.

Si la doctrine a abandonné la conception large qu'elle avait initialement du droit de la construction⁵, le législateur libanais n'a pas fait de même : il intègre dans le Code de la construction⁶ une multitude de règles d'urbanisme, dont par exemple celles prévues par l'article 13 concernant les coefficients d'occupation des sols. Le droit de l'urbanisme libanais apparaît donc comme étant la branche du droit contenue principalement dans le Code de la construction ainsi que dans le Code de l'urbanisme⁷.

¹ Formule résumant la pensée d'Henri Lefebvre dans *La production de l'espace*, éd. Anthropos, 1974

² Quoiqu'un débat doctrinal existe à ce sujet, il n'est aucunement le sujet du présent ouvrage

³ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 11

⁴ Rapport du CEF *l'urbanisme, pour un droit plus efficace*, Documentation française, 1992, p. 20

⁵ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 15

⁶ Loi n° 646 du 11/12/2004 et ses modifications

⁷ Décret-loi n° 69 du 9/9/1983 et ses modifications

Cette définition sera précisée tout au long de nos développements, dans lesquels nous ferons appel à d'autres branches voisines du droit qui contiendraient elles-aussi des règles intéressant le droit de l'urbanisme. Ainsi, les autres branches du droit ne se désintéressent aucunement de la planification urbaine : nous verrons par exemple que le droit de l'environnement joue un rôle dans la préparation de certains plans d'urbanisme, et ce conformément au Code de l'environnement⁸ et à son décret d'application concernant l'étude d'impact⁹, et que le juge a donné plein effet à cette institution dans sa jurisprudence récente.

Le droit de l'urbanisme souffre au Liban, comme tant d'autres branches du droit, de la lenteur et de l'inaction du législateur face à des problèmes qui ont parfois des décennies d'âge. Ainsi, le Code de la Construction de 1983¹⁰ n'a connu de modification significative qu'en 2004. Le Code de l'urbanisme, n'est quant à lui, et depuis sa parution en 1962¹¹, qu'à sa seconde version de 1983. Quant au Code de l'expropriation actuellement en vigueur, il date de 1991¹², avec une loi modificative de 2006¹³ qui a introduit des changements importants. Ces trois Codes ont ensemble reçu - tout au plus - une dizaine de modifications d'importance variable, mais pouvant être toutes qualifiées de non-majeures (nous en avons décompté neuf, dont huit pour le Code de l'urbanisme et une seule pour le Code de l'expropriation) qui concernent tantôt la composition du Conseil supérieur de l'urbanisme (CSU), et tantôt l'aspect fiscal du droit de l'urbanisme, etc.

L'inaction du législateur libanais n'est pas partagée par son homologue français qui a pris le soin d'intervenir plutôt souvent. Le droit de l'urbanisme français a connu depuis le nouveau millénaire au moins trois lois importantes. C'est par exemple par les lois SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de 2000 et ALUR (Accès au Logement et un Urbanisme rénové) de 2014 que les plans d'occupation des sols dits POS (proches des plans de détail libanais) ont été remplacés par les PLU (plans locaux d'urbanisme). C'est aussi cette dernière loi qui a supprimé les Coefficients d'occupation du sol (COS). Quant à la loi ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement, et du Numérique) de 2018, elle renforce l'impératif de développement durable du droit de

⁸ Loi n° 844 du 8/8/2002, aussi dite « loi sur la protection de l'environnement »

⁹ Décret n° 8633 du 7/8/2012 sur l'étude d'impact

¹⁰ Décret-loi n° 148 du 16/9/1983 et ses modifications

¹¹ Loi du 24/9/1962 et ses modifications

¹² Loi n°58 du 29/5/1991 et ses modifications

¹³ Loi portant modification du Code de l'expropriation, loi du 8/12/2006

l'urbanisme (que la loi SRU avait mis en avant) et ouvre cette branche du droit à la négociation et au contrat par le biais des contrats de projet partenariat d'aménagement.

A lire les textes, l'on remarque que le droit libanais de l'urbanisme est imprégné par le droit français du XXe siècle. On y retrouve des notions telles que le schéma directeur, les plans de détail, les COS, les grands ensembles, le lotissement, le remembrement, et l'expropriation par alignement. Néanmoins, le droit libanais a accumulé au fil du temps des spécificités importantes, s'agissant surtout de la centralisation croissante des procédures d'urbanisme entre les mains du pouvoir central.

C'est ainsi que l'article 13 du Code de la construction donne aux décisions du CSU force obligatoire pendant trois ans, mais seulement en ce qu'elles prévoient des conditions (d'urbanisme et de constructibilité) plus strictes que le règlement en vigueur (qu'il s'agisse de régions réglementées ou non réglementées par un plan d'urbanisme). Ainsi, le CSU peut imposer sa vision de la planification urbaine aux collectivités publiques décentralisées (notamment les municipalités), et ce pendant un délai maximal de trois ans. Nous verrons que la jurisprudence a admis que, passé ce délai, le CSU peut se ressaisir de la zone en question et proposer des amendements en fonction des modifications urbaines qui ont eu lieu, donnant ainsi à sa volonté une espérance de vie de trois ans supplémentaires.

Cet état du droit est relativement récent, les décisions du CSU n'ayant pas auparavant force obligatoire sans approbation de la municipalité et la parution d'un décret, bien que le Code de l'Urbanisme de 1983 eût tenté de réduire la compétence municipale d'approbation des projets de plans d'urbanisme mais qu'il ait fait face à un refus du juge que le législateur surmonta partiellement en 2004. Nous aurons l'opportunité d'y revenir dans des développements ultérieurs.

Le Liban n'a d'ailleurs pas suivi les évolutions législatives propres à la France et qui visent notamment à combattre l'étalement urbain aujourd'hui omniprésent sur le quasi-ensemble du territoire libanais. Cette fâcheuse réalité trouve au moins partiellement sa source dans deux dispositions légales déjà bien ancrées dans l'ordonnancement juridique libanais. Il s'agit de la règle de constructibilité de principe, et de celle de l'indemnisation partielle des servitudes de non-

constructibilité. Vu que la seconde règle fera l'objet de développements propres et subséquents, il convient dans ce qui suit de préciser ici la teneur de la première¹⁴ :

Jusqu'en 2005, et s'agissant des régions non soumises à un schéma directeur ou à un plan de détail, les constructions étaient autorisées par le Code de la Construction avec un coefficient d'exploitation au sol (CES) maximal de 30 à 60% et un coefficient d'exploitation total (CET) de 0.8 à 0.9 selon le type de zone concernée (urbanisée ou non). Le nouveau Code de la construction et son décret d'application n'ont pas remis en cause le principe de constructibilité en l'absence de plan d'urbanisme. L'article 17 s'est suffi d'indiquer que les régions non organisées par des plans approuvés par décrets sont assujetties à des conditions selon leur nature (urbanisées, non urbanisées, vallées, agricoles, etc.) qui devront être déterminées par décret pris en Conseil des ministres après approbation du CSU. De tels décrets n'ont pas, à notre connaissance, été pris.

Néanmoins, le CSU a pris par le procès-verbal numéro 7/2005 du 28/2/2005 une décision selon laquelle le CES maximal dans les régions non-organisées par décret est de 30%, tandis que le CET maximal est de 0.25 dans ces mêmes régions. La jurisprudence n'a pas, à notre connaissance, clairement tranché la question de savoir si cette décision est toujours applicable, surtout après l'expiration du délai de 3 ans prévu par l'article 13 du Code de la construction qui pourrait en constituer la base légale. Quoi qu'il en soit, et que la constructibilité soit admise à 25 ou à 60%, à 0.9 ou à 0.5, le principe de constructibilité en l'absence de plan d'urbanisme est intact. Avec une limite de hauteur de 9 mètres instituée, l'on comprend donc bien pourquoi le territoire libanais est rempli de constructions de deux ou trois étages, trop espacées pour être qualifiées d'urbaines, et trop peu espacées pour être qualifiées de rurales ou de villageoises.

Cette divergence entre les droits français et libanais remonte à 1983¹⁵, date à laquelle la règle de la constructibilité limitée a vu le jour. C'est par celle-ci que sont inconstructibles par principe les zones non-encore urbanisées et qui ne sont pas organisées par un document d'urbanisme. Seules donc sont constructibles les zones déjà urbanisées. Cette règle a incité les autorités décentralisées à se doter de documents d'urbanisme.

¹⁴ Lamy (S.), Lebreton (J.-P.) (dir.), *Le droit de l'urbanisme au Liban*, Publications de l'ALBA et du GRIDAUH, 2010. P.8

¹⁵ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 377 et s.

Quant au Liban, l’application d’une unique réglementation sans distinction entre zones urbanisées et zones non-urbanisées s’agissant des régions non-organisées par des documents d’urbanisme a contribué à l’étalement urbain susmentionné. Il serait néanmoins candide que de penser que ce n’est que la législation en vigueur qui a conduit à cet étalement. Deux autres facteurs méritent d’être mentionnés : le manque d’application des lois sur la construction et l’urbanisme ainsi que les régimes spéciaux de régularisation des infractions qui sont presque devenus une tradition libanaise, et qui deviennent de moins en moins exceptionnels.

L’application plutôt laxiste, ou du moins arbitraire dans le temps et dans l’espace, du droit de l’urbanisme au Liban trouve sa source dans une culture de protection de la propriété individuelle foncière vis-à-vis des pouvoirs publics, et d’hostilité face aux servitudes d’urbanisme que voudrait imposer l’Administration. D’ailleurs, des évènements sécuritaires dont le plus est la guerre civile de 1975-1990 ont contribué à l’implantation de constructions illégales. D’autres facteurs comme la corruption ont certainement joué un rôle en la matière.

Face à cela, le pouvoir étatique, qui se jugeait probablement trop faible pour agir par la répression seulement, a préféré succomber à des impératifs clientélistes et emprunter le chemin de la régularisation. De plus, certaines infractions ont été commises de façon systématique et sous couvert étatique. On compte depuis 1994 au moins 6 lois de régularisation qui ont eu des objets divers¹⁶. Le Conseil d’Etat a pris le pli d’interpréter strictement ces lois. Bien que nous ne nous livrions pas à une analyse approfondie de celles-ci (car leur apport jurisprudentiel au-delà du texte est souvent faible), certains exemples seront fournis au fur et à mesure de cet ouvrage.

Une tentative d’organisation généralisée du territoire¹⁷ a été intentée au début de ce siècle à travers le Schéma Directeur d’Aménagement du Territoire Libanais (SDATL), dont l’élaboration avait été confiée au Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR). Bien que son élaboration ait été achevé en 2004, ce n’est qu’en 2009 qu’il sera entériné par décret. Son premier article dispose qu’il constitue « le cadre général de l’urbanisme et de l’affectation des sols au Liban ». Ce décret est donc censé servir de schéma suprême au Liban. Le juge ne s’en est toujours pas saisi à notre connaissance, des moyens tirés de sa méconnaissance n’ayant pas été soulevés par les requérants.

¹⁶ Barges (E), قوانين متكررة لتسوية مخالفات البناء : تشريع مفاسد الاربانية والجباية أولاً Legal Agenda (legal-agenda.com), 2019. Consulté en Septembre 2024

¹⁷ Lamy (S.), Lebreton (J.-P.)(dir.), *Le droit de l’urbanisme au Liban*, Publications de l’ALBA et du GRIDAUH, 2010. P.7

Se pose pourtant le point de savoir quelle valeur le juge donnerait à ce document dans la hiérarchie des normes, surtout que les documents d'urbanisme au Liban sont tous (ou presque) des décrets.

Cet ouvrage s'intitule « L'apport de la jurisprudence du Conseil d'Etat au droit de l'urbanisme libanais ». Il ne s'agit donc pas d'étudier et de cerner la théorie générale du droit de l'urbanisme libanais, qui a déjà été tentée plus d'une fois¹⁸, sans qu'un traité de volume suffisant n'ait vu le jour et sachant que ces publications sont, pour la majeure partie, à caractère descriptif¹⁹ et ne traitent pas suffisamment du droit de l'urbanisme tel que vu par le juge, se concentrant plus sur l'explication des textes en vigueur.

Effectivement, s'attarder sur la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière présente plusieurs intérêts :

- D'abord, la carence du législateur a laissé naître et persister bon nombre de problèmes de droit difficiles et dont la résolution n'est souvent pas aisée. Les normes de référence, quoique techniques, ne suffisent pas à donner des réponses satisfaisantes. C'est dans ce cadre que l'intervention du juge a été sollicitée par les requérants. Parfois, cette intervention a été peu pertinente et a connu plusieurs revirements et corrections jurisprudentielles. C'est dire que le juge administratif au Liban construit le droit de l'urbanisme par touches successives. Il agit comme un correctif à l'Administration qui, potentiellement frustrée par le manque de cadre légal, ou par son impuissance face à certains phénomènes, a souvent excédé ses pouvoirs. Ces excès ne sont pas tous innocents, si bien que le juge lui adresse parfois des *obiter dictums*.

- Ensuite, le Liban souffre d'un problème d'accessibilité au droit de l'urbanisme. Si les publications susmentionnées ont largement pallié à celui-ci, reste encore les décisions du Conseil d'Etat qui ne sont pas facilement consultables : ce n'est qu'en 2018 que la haute juridiction a publié le 25^e et dernier (jusqu'à la rédaction de ces lignes) tome de la « Revue de la justice administrative au Liban » qui contient une sélection des décisions de l'année judiciaire 2008-2009. Sachant que le Code de la construction date de 2004, que son décret d'application date de 2005, et que la loi modifiant le Code de l'expropriation date de 2006, il y a donc peu de jurisprudence publiée qui se

¹⁸ Par exemple : Mallat (H), droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement, et de l'eau au Liban, LGDJ ; ou encore Lamy (S), Lebreton (J-P)(dir.), *Le droit de l'urbanisme au Liban*, Publications de l'ALBA et du GRIDAUH, 2010 ; et en langue arabe Fawaz (M), *l'urbanisme au Liban*, Publications de l'ALBA, 2004.

¹⁹ [Jadaliyya - Entretien avec Sébastien Lamy sur le droit de l'urbanisme au Liban : la nécessité d'une doctrine juridique](#), consulté en septembre 2024

réfère à ces textes. Quant au rapport annuel du Conseil d'Etat, il n'est pas facilement consultable par les praticiens du droit ou les professeurs, et ne fait pas l'objet d'une large diffusion. D'ailleurs, il ne contient qu'un nombre réduit de décisions jugées par son comité rédacteur comme les plus enrichissantes à la science du droit. Quant au site web du Conseil d'Etat, qui ne date que de quelques années, il n'est pas doté d'un moteur de recherche et d'une base de données adéquate concernant les décisions de justice. Ce sont des préoccupations auxquelles la haute juridiction tente activement de pallier, la crise économique et les évènements des quelques dernières années ayant rendues cette tâche beaucoup plus difficile qu'elle ne devait l'être.

- De plus, la doctrine libanaise n'est pas très fournie en matière d'urbanisme. Ce manque s'explique (à notre avis) par la taille modeste du pays et du nombre de ses habitants qui ne permet pas le développement d'une doctrine aussi puissante et imposante que celle que l'on retrouve en France par exemple : le marché libanais serait trop petit pour pouvoir soutenir une doctrine juridique dans tous les domaines. Abstraction faite des causes, une pseudo-doctrine libanaise émet parfois des opinions fragmentées voire même politisées, destinées davantage au grand public qu'au juriste chercheur. La doctrine bénéficierait ainsi sûrement d'une analyse et d'une interprétation de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

- Enfin, le droit de l'urbanisme est un domaine très technique que les facultés de droit au Liban n'enseignent que peu ou du moins récemment. Les praticiens du droit sont donc très peu spécialisés en la matière. Les grands cabinets d'avocats sont souvent généralistes, et les cabinets spécialisés le sont souvent en droit commercial. D'ailleurs, les phénomènes de régularisation que nous avons évoqués, ainsi que la culture de corruption qui pervertie l'environnement libanais, font en sorte que le droit de l'urbanisme perd de son importance.

C'est dans cette perspective qu'il est intéressant de rendre ce droit, ou du moins sa dimension jurisprudentielle, plus accessible aux spécialistes du droit. Il s'agit là de briser un cercle vicieux de désintérêt dont les praticiens seraient victimes. Une culture de l'urbanisme, de l'ordre que ce droit donne aux espaces, ainsi que de l'environnement sain qu'il promeut nous paraît intéressante. C'est par cette culture que nous espérons lutter contre la méfiance qui s'empare d'une bonne tranche de la société vis-à-vis des tribunaux. Loin de prétendre que la justice serait une marchandise que nous essayons de populariser, nous avançons plutôt qu'il s'agit d'une première nécessité dont il faut se rendre compte. En mettant au premier plan la jurisprudence du Conseil

d'Etat libanais en matière d'urbanisme, nous mettons sur un pied d'égalité le rôle que cette juridiction est appelée à jouer face aux excès et carences de l'Administration.

Le droit de l'urbanisme libanais souffre donc de plusieurs lacunes. Il est d'abord perçu d'un œil hostile par les administrés, et est souvent relégué au second plan par l'Administration. Aussi, la stagnation législative fait en sorte que les interventions ponctuelles du législateur sont souvent manquantes voire incohérentes. C'est dans ce cadre que le juge administratif est amené à résoudre les problèmes du quotidien. Il est donc à la recherche d'une certaine cohérence, d'une stabilité. Ce sont d'ailleurs les impératifs classiques de sécurité juridique et de respect de la légalité qui occupent son prétoire. Face à cela, nous proposons de **découvrir le rôle de la jurisprudence par rapport au texte. S'agit-il d'une mise en cohérence de celui-ci ?**

L'intérêt de ce sujet n'est donc pas mineur, et il mérite désormais toute notre attention. Quant à la préparation du présent ouvrage, elle a nécessité une longue et minutieuse recherche de la jurisprudence publiée ou non du Conseil d'Etat. Nous avons choisi une approche d'abord historique, afin de retracer les origines de ce contentieux au Liban. C'est donc par le recueil Baz dans ses 5 tomes que nous avons débuté, recherchant par mots clés les décisions relatives au droit de l'urbanisme entre 1925 et 1945. Malheureusement, rien n'ayant été publié entre les années 1945 et 1957, nous nous sommes ensuite intéressés aux publications de Me. Maître Joseph Zein Chidiac (le recueil dit Chidiac), dans leurs 19 tomes couvrant les années 1957-1976. Une autre période de vide de publication nous a vite emmené vers les années 1980. Ce n'est qu'en 1985 que paraîtra le premier tome de la Revue de la justice administrative au Liban dans lequel sont publiées les décisions de l'an 1984. Après l'année judiciaire 2008-2009, aucun recueil de jurisprudence n'a été publié concernant la juridiction administrative. Le site web de l'université libanaise²⁰ publie une grande partie des décisions de la justice libanaise mais n'est pas doté d'un moteur de recherche assez puissant ou de mots clés suffisamment précis pour suffire à la recherche scientifique. De plus, certains logiciels privés existent mais ne prétendent pas non plus à l'exhaustivité.

C'est ce qui nous a mené à choisir, pour les années 2009 à 2021, une source assez fiable, quoique non destinée au grand public de par sa nature : il s'agit des rapports annuels du Conseil d'Etat libanais. Chaque année, la haute juridiction envoie au ministre de la justice un rapport

²⁰ مركز المعلومات القانونية | الصفحة الرئيسية (ul.edu.lb)

conformément à l'article 46 du statut du Conseil d'Etat²¹ qui dispose que le président du Conseil présente à l'examen de l'assemblée générale (du Conseil d'Etat) un rapport incluant les travaux dudit Conseil qui ont eu lieu l'an précédent. La haute juridiction a pris l'habitude d'y inclure des extraits de décisions d'importance particulière qui ont été prises par les différentes chambres statuant au contentieux, ainsi que les conclusions des commissaires du gouvernement quand celles-ci présentent un intérêt.

S'agissant des trois années judiciaires allant du 1^{er} octobre 2021 au 15 juillet 2024, nous avons opté pour une recherche beaucoup plus minutieuse et complète en recherchant dans toutes les décisions du Conseil d'Etat. Cette recherche a été rendue possible grâce à l'accès informatique que nous, membre du Conseil, avons aux décisions. Le choix de trier intégralement l'ensemble de la jurisprudence récente de trois ans de la juridiction procède de notre volonté d'inclure l'état du droit de l'urbanisme tel qu'il a été arrêté par le juge dernièrement.

Ces recherches ont abouti à un répertoire d'un peu plus de deux-cents décisions de justice que nous avons inclus en annexe à ce mémoire. Il s'agit en réalité là de l'apport majeur que nous avons tenté de faire au droit libanais de l'urbanisme. Nous n'avons certainement pas reproduit tous les arrêts ayant trait au droit de l'urbanisme, mais avons procédé à un échantillonnage.

En guise de transparence, nous ne cachons pas au lecteur les limites de cette recherche : d'abord concernant les années qui ont fait objet de publication (Recueils Baz, Chidiac, revue du CEL, rapports annuels), il se peut que des arrêts riches en enseignement n'aient pas été reproduits. Ensuite, parmi les arrêts publiés, l'erreur humaine nous a presque certainement conduit à laisser échapper quelques décisions qui auraient été intéressantes. De plus, nous n'avons pas reproduit les arrêts qui se bornent à faire application de la lettre du texte sans aucun apport jurisprudentiel. En effet, notre objectif n'est pas de dresser un Etat des lieux de l'ensemble du contentieux de

²¹ Statut du Conseil d'Etat - Pendant libanais du Code de justice administrative en France
Loi en vigueur par décret n°10434 du 14/6/1975 et ses modifications

Article 46 : « (...) Le président du Conseil propose un rapport qui comporte les travaux du Conseil d'Etat effectués pendant l'année précédente et qui mentionne les réformes législatives, réglementaires, et administratives qu'il juge être conformes à l'intérêt public.

Le président du Conseil d'Etat notifie le ministre de la justice les décisions de l'assemblée générale. »
(Traduction de l'auteur)

l'urbanisme au Liban, mais de relever les cas de figure dans lesquels nous estimons être face à un travail de réflexion et d'interprétation opéré par le juge.

Enfin, nous avons choisi de ne pas inclure (sinon de façon limitée et incidente) certains thèmes, et ce car ils appartiennent à des branches voisines du droit. Il s'agit par exemple du contentieux des autorisations d'établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes qui mérite de faire l'objet d'une recherche indépendante, bien qu'il contienne une part de droit d'urbanisme s'agissant de l'identification des terrains dans lesquels chaque activité industrielle, minière, etc... est autorisée au vu de la réglementation de l'urbanisme. C'est aussi le cas d'une partie du contentieux de l'expropriation qui n'intéresse pas nécessairement le droit de l'urbanisme : il s'agit bien du contentieux de l'indemnité juste et préalable en matière d'expropriation pour laquelle le Conseil d'Etat est compétent en tant que juge d'appel de dernier ressort (après les commissions d'expropriation de première instance et les commissions d'expropriation d'appel, et ce sous certaines conditions). De plus, le contentieux des monuments historiques et de la protection du patrimoine culturel n'a été inclus que très marginalement dans nos développements et uniquement quand un intérêt directement relié au droit de l'urbanisme a été repéré.

Concernant le plan du présent ouvrage, nous n'avons aucunement innové. Nous suivrons un plan thématique devenu traditionnel en droit de l'urbanisme : dans une première partie, il s'agira d'étudier l'intervention du juge en matière de planification urbaine. Dans une deuxième partie, nous expliciterons cette intervention dans l'aménagement urbain. La troisième et dernière partie sera réservée au contentieux de l'autorisation urbaine.

Cette répartition n'est aucunement égalitaire, et le contentieux dans l'une ou l'autre des grandes branches de ce droit n'a pas le même volume : en effet, le juge administratif a, le plus souvent, été saisi au cours du XX^e siècle par le pétitionnaire du permis ou par son voisin dans une tentative de le faire annuler. De plus en plus, et depuis la fin du siècle dernier, le contentieux de la planification urbaine prend plus d'ampleur, quoiqu'il ne soit toujours pas aussi quantitativement significatif que le contentieux de l'autorisation.

S'agissant du contentieux de l'aménagement urbain, il n'est que partiellement représenté par la jurisprudence du Conseil d'Etat : il connaît un essor dans la dimension qui intéresse l'expropriation par alignement et l'expropriation de droit commun, mais se fait rare s'agissant par exemple du remembrement, pour lequel d'autres juridictions partagent la compétence du juge administratif.

Les requêtes devant le juge administratif sont d'ailleurs rares en matière de remembrement, certaines d'entre elles ne présentant aucun intérêt majeur à notre étude, ayant été rejetées pour irrecevabilité ou pour incompétence conformément aux règles du contentieux administratif général.

Ainsi, quoique le résultat final témoigne d'un certain équilibre entre les parties, celui-ci n'est que le fruit du hasard. En ce qui concerne les chapitres et leurs sections, ils n'ont pas été choisis avec un souci cartésien, étant le simple résultat du travail de rassemblement des décisions retenues que nous avons opéré. Vous trouverez ainsi trois chapitres à la première partie, deux à la deuxième, et deux à la troisième.

Enfin, avant de commencer nos développements sur la planification urbaine, nous conseillons le lecteur de ce mémoire de lire auparavant les Codes de l'urbanisme, de la construction, et de l'expropriation libanais afin de mieux comprendre l'économie générale du droit libanais de l'urbanisme et de pouvoir mieux apprécier l'apport du juge.

Partie I- La planification urbaine

La planification urbaine telle que nous la connaissons aujourd’hui a commencé le lendemain de la première guerre mondiale avec la loi Cornudet de 1919²² qui avait instauré les « projets d’aménagement, d’embellissement, et d’extension des villes ». Le Liban de l’après grande guerre étant tombé sous mandat français, l’influence juridique française s’est donc vite fait ressentir. Si cette nomenclature a disparu du droit français au profit d’institutions plus modernes, le législateur libanais l’a maintenue dans le Code de l’archéologie et des monuments historiques²³ qui date (peu modifié) de l’époque du mandat : l’article 19 dispose en effet que²⁴ « les plans concernant l’embellissement et l’extension des villes ne peuvent être approuvés qu’après approbation du directeur de l’archéologie ». Récemment, le juge administratif en a fait application en adoptant une lecture plus moderne. Il ne concerne désormais plus tous les plans urbains, mais ceux dans lesquels un intérêt historique existe²⁵, et c’est le cas en l’occurrence du schéma directeur et plan de détail de sauvegarde de la région historique de la ville de Jounieh numéro 1773/2015.

Les décisions de la haute juridiction libanaise en matière de planification urbaine peuvent être schématiquement regroupées en trois ensembles. Il s’agit en premier lieu de celles qui intéressent les moyens dont dispose l’Administration (Chapitre 1). Certaines décisions ont aussi été riches d’apports en matière de procédure d’élaboration (Chapitre 2) des documents d’urbanisme. Le dernier chapitre concerne, pour sa part, les questions contentieuses (Chapitre 3).

²² Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l’urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 117

²³ Arrêté (du haut-commissaire) n° 166 du 7/11/1933 et ses modifications

²⁴ Traduction de l’auteur

²⁵ CEL n° 533 du 30/7/2024, Hayali

Chapitre 1 : Les moyens dont dispose l'Administration

L'Administration s'est vue octroyée par le législateur plusieurs moyens qui visent à planifier le territoire. Ces moyens sont déjà, pour une grande part, plutôt anciens. C'est ainsi que les plans directeurs et de détail (Section 1) ainsi que la mise sous étude (Section 3) existent depuis le Code de 1962. Quant aux procès-verbaux de la direction générale de l'urbanisme (Section 2), c'est le Code de la construction de 2004 qui les a transformés de travaux préparatoires en véritables document d'urbanisme, quoique de nature non pérenne. Enfin, l'Administration libanaise a créé, illégalement, un nouveau type de documents d'urbanisme : il s'agit de la liste des édifices dont la démolition est gelée (Section 4).

Section 1 : Plan directeur et plan de détail

L'article 6 du Code de l'urbanisme dispose que les schémas et règlements des villes et des villages sont de deux types : les schémas directeurs et les plans de détail. Il s'agit là des documents d'urbanisme de droit commun au Liban, qui deviennent exécutoires par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre des travaux publics et du transport²⁶. Afin de les étudier, il convient d'explorer successivement sur leur fondement (paragraphe 1), leur nature juridique (paragraphe 2), leur opposabilité vis-à-vis des tiers (paragraphe 3) et leur régime (paragraphe 4).

Paragraphe 1 : Le fondement

Deux arrêts d'espèce récents²⁷ affirment que le fondement des plans directeurs et de détail n'est autre que l'utilité publique. Ces deux décisions concernent une demande d'annulation de procès-verbaux du CSU qui ne diffèrent pas en teneur des schémas et plans approuvés par décret. La haute juridiction met l'accent sur le rôle prépondérant du CSU en matière de planification urbaine, sachant que ce rôle lui a été conféré par le législateur.

Ainsi, l'utilité publique est le but principal pour lequel œuvre le CSU, et c'est cette même utilité qui a poussé le législateur libanais à renforcer les compétences dudit Conseil en matière de construction, de planification et de replanification des régions (qu'elles soient déjà organisées par

²⁶ Article 12 du Code de l'urbanisme

²⁷ CEL n° 60 du 7/1/2023, Rizk et CEL n° 137 du 2/1/2024, Rizk

décret ou non) en modifiant sa compétence : d'organe consultatif, il passe au rang d'organe décisionnel, quoique l'exercice de ses prérogatives soit limité dans le temps.

Dans ces arrêts, le juge admet comme relevant de l'utilité publique le souci d'augmenter les espaces verts et de réduire la hauteur et la superficie des immeubles à construire, de sorte que soit améliorée la vue des immeubles voisins, ainsi que le paysage général de la région qui fait l'objet d'organisation ou de réorganisation. C'est à travers les outils de CES et de CET maximal, ainsi que de hauteur maximale et de nombre maximal d'étages que le CSU vise l'utilité publique.

L'utilité publique, nous le verrons dans des développements ultérieurs, n'est pas clairement et exactement définie par le juge. Elle est le plus souvent contrôlée, s'agissant de pouvoir discrétionnaire, par un contrôle minimum (d'erreur manifeste d'appréciation). C'est ainsi que le CSU, qui avait auparavant, et au nom de l'utilité publique, organisé une région d'une certaine manière, a le droit de modifier son plan initial de sorte à limiter encore plus (ou moins) la constructibilité selon des considérations propres à l'urbanisme.

Paragraphe 2 : La nature juridique

Tout au long de notre étude, des décisions plus ou moins récentes seront utilisées. Au cours de nos recherches, nous avons tenté de mettre en avant celles qui ont rédigé l'apport qui nous intéresse de la façon la plus claire possible ou qui retracent une évolution jurisprudentielle et législative. Ainsi, quoique les décisions Khoneisser²⁸ et Koleilat²⁹ de 1974 viennent de fêter leur demi-siècle, les principes qui y sont cités, aussi contradictoires qu'ils ne soient, sont représentatifs d'un débat doctrinal qui a eu lieu entre 1962 et 1983.

Dans le premier arrêt, le juge nous indique que les plans d'urbanisme (directeurs ou de détail) sont en effet des décisions réglementaires contre lesquelles le délai de recours contentieux court depuis leur publication au journal officiel. La solution du second arrêt, bien qu'elle concerne les schémas directeurs, est parfaitement valable concernant les plans de détail. Le juge y explique que ces plans sont des décrets pris en application du Code de l'urbanisme et pour lesquels la consultation du Conseil d'Etat n'est pas requise en application de l'article 47 du statut du Conseil d'Etat en vigueur

²⁸ CEL n° 676 du 19/3/1974, Khoneisser

²⁹ CEL n° 1466 du 14/11/1974, Koleilat

à l'époque³⁰. Il ne s'agit en effet pas d'un décret réglementaire qui a pour but l'application des lois. Le statut du Conseil d'Etat en vigueur aujourd'hui utilise une formulation un peu différente dans son article 57. Il ne s'agit plus de consultation obligatoire s'agissant des décisions réglementaires qui ont pour but l'application des lois, mais de consultation obligatoire s'agissant de tous les textes réglementaires.

Face à cet état incertain du droit concernant la nécessité ou non de consulter le Conseil d'Etat en matière de documents d'urbanisme, le législateur a tranché la question en 1983 par l'article 12 du Code de l'urbanisme selon lequel les documents d'urbanisme « deviennent exécutoires par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre des travaux publics et des transports sans être transmis pour avis du Conseil d'Etat »³¹. La loi n°546 du 24/7/1996 disposera ensuite que sont exécutoires tous les décrets approuvant des schémas directeurs et plans de détail qui ont été pris sans consulter le Conseil d'Etat avant l'entrée en vigueur du Code de l'urbanisme de 1983.

Face à cela, le point de savoir si les documents d'urbanisme sont ou non des décisions réglementaires a perdu la totalité de son intérêt, surtout que les textes prévoient des modalités de publicité spécifiques que le juge utilise pour faire courir le délai de recours contentieux. Néanmoins, et à titre simplement doctrinal, nous voyons mal comment leur caractère réglementaire saurait valablement être nié, surtout qu'ils servent à réglementer l'usage des sols.

Paragraphe 3 : L'opposabilité vis-à-vis des tiers

Le Conseil d'Etat a pris une position de principe il y a déjà plus de soixante ans, et même avant la parution du premier Code de l'urbanisme. En effet, le sieur Horkos³² avait demandé un permis de construire dans la région de Tripoli, et s'est vu opposer un refus fondé sur l'existence d'un décret d'embellissement et d'organisation datant de 1947. Il a été jugé que ce type de décret (l'ancêtre du schéma directeur) n'est pas opposable aux administrés en l'absence de plan de détail.

Par l'arrêt Khawam³³ de 1974, le juge admettra que les schémas directeurs pris en application du Code de l'urbanisme étant établis sur de très petites échelles (1/20000 en l'occurrence), il est impossible d'y déterminer avec précision les parcelles de terrain qui sont frappées par

³⁰ Le décret-loi n° 119 du 12/6/1959

³¹ Traduction de l'auteur

³² CEL n° 211 du 12/2/1963, Horkos

³³ CEL n° 1459 du 12/11/1974, Khawam

l'expropriation (déclaration d'utilité publique). Ce n'est qu'en préparant les plans de détail que l'Administration déterminera les parcelles concernées. Ainsi, l'Administration n'est pas responsable du défaut de mention d'un schéma directeur sur les feuillets cadastraux. D'ailleurs, l'obligation de mention du schéma sur les feuillets cadastraux n'existe que dans le cas des plans de détail. N'étant pas opposables aux administrés par l'Administration, les plans directeurs ne sauraient donc légalement modifier la réglementation qui leur est applicable.

Il s'agit donc d'actes juridiques prospectifs, semblables aux schémas de cohérence territoriale, héritiers des schémas directeurs³⁴. Néanmoins, l'élaboration des plans d'urbanisme au Liban étant toujours centralisée par le CSU et le Conseil des ministres, l'on voit mal la place qu'auraient les schémas directeurs, quoiqu'ils pourraient guider les autorités décentralisées si et quand elles prennent l'initiative de proposer des plans.

Dans les faits, l'Administration a (depuis au moins la fin du siècle dernier) surmonté la distinction entre plans de détail et schémas directeurs. Quantitativement parlant, elle décrète le plus souvent soit des décisions portant plan de détail, soit des décisions portant en même temps schéma directeur et plan de détail.

Paragraphe 4 : Le régime juridique

Le régime juridique des schémas et plans approuvés par décret est explicité par le Code de l'urbanisme et le Code de la construction. Les interventions innovantes du juge administratif en la matière ne sont pas très nombreuses et une seule décision mérite d'être reproduite :

Dans l'arrêt Bitar³⁵ de 2004, une parcelle de terrain était assujettie à deux zonages différents. En effet, la limite entre deux zones passait par elle. Le propriétaire avait saisi la municipalité de Beyrouth d'une demande de classement de son bienfonds dans la zone n°4, ou sinon dans les deux zones proportionnellement. L'Administration ayant tacitement refusé, il saisit le Conseil d'Etat qui juge que c'est à tort que la municipalité avait classé la totalité de sa parcelle dans la 5^e zone de Beyrouth.

³⁴ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 257

³⁵ CEL n° 696 du 10/6/2004, Bitar

En effet, le gouverneur de la ville de Beyrouth est l'autorité compétente pour interpréter et faire appliquer le plan d'urbanisme. C'est ce même plan³⁶ qui lui a donné cette mission dans son article 14. Dès lors, le gouverneur est tenu de décider que chaque partie de la parcelle de terrain, et donc de tout édifice y devant être créé, est assujettie au zonage qui est le sien, et non pas aux conditions les plus strictes entre les deux zonages.

Enfin, il convient de mentionner que les décrets d'alignement constituent aussi des documents d'urbanisme en droit libanais. Ils seront traités indépendamment dans notre deuxième partie vu qu'ils concernent également l'aménagement urbain (par expropriation).

Dans ce qui suit, nous nous intéressons aux procès-verbaux de la direction générale de l'urbanisme en matière de planification urbaine, initialement conçus comme des décisions préparatoires ne devant en principe pas faire grief, mais ayant reçu du législateur une plus grande portée.

Section 2 : Les procès-verbaux du Conseil supérieur de l'urbanisme

Il s'agit là des décisions que prend le CSU conformément à l'article 13 du Code de la construction cité en introduction et selon lequel : « Les études réglementaires et les conditions de constructibilité, dans les régions organisées ou non (par décret), et qui sont approuvées par décision du CSU, s'imposent à l'autorité chargée de délivrer le permis de construire, et ce dans tous ce qui dépasse les conditions des documents d'urbanisme approuvés (par décret), le décret réglementaire devant paraître dans les trois ans qui suivent la parution de la décision (du CSU) »³⁷. Ce texte a été complété par l'article 10 du décret d'application du Code de la construction selon lequel « si l'étude réglementaire contient une réduction des limites supérieures autorisées par le document d'urbanisme déjà en vigueur ou des conditions supplémentaires, l'autorité chargée d'octroyer le permis est tenue de s'y conformer (...) pour un délai maximal de trois ans »³⁸. Si le texte utilise les termes « études réglementaires », le CSU a pris l'habitude de les dénommer « procès-verbaux ».

³⁶ Le décret n° 6285 du 11/9/1954 et ses modifications

³⁷ Traduction de l'auteur

³⁸ Traduction de l'auteur

Le juge et l'administré font fréquemment face à la récalcitrance du CSU et du gouvernement. Ainsi, le gouvernement, départiteur entre l'autorité municipale et le CSU selon les textes, et titulaire de la compétence d'édition des documents d'urbanisme, a souvent manqué de zèle, laissant le délai de trois ans expirer. L'application des articles 13 et 10 précités a ainsi posé plusieurs problèmes de droit, et les prochaines quelques décisions en témoignent.

La jurisprudence³⁹ s'est saisie du sort des procès-verbaux expirés, et a donné deux conséquences à ceux-ci : interdiction est faite au Conseil des ministres d'approuver par décret un procès-verbal expiré sans que le CSU ne s'en saisisse une seconde fois pour en proposer des amendements en fonctions des changements urbains. La seconde conséquence est, quant à elle, corollaire de la première : les procès-verbaux expirés sont caducs : l'autorité chargée de délivrer le permis n'a donc plus à les prendre en compte. Plus encore, le CSU est tenu d'abroger sa décision, et donc de faire application du régime urbain qui était en vigueur antérieurement⁴⁰. Néanmoins, une fois le CSU s'est ressaisi, sa nouvelle décision sera valable pour un délai supplémentaire de 3 ans (et ainsi de suite) sous le contrôle du juge. Sa décision modificative doit néanmoins satisfaire la condition de l'utilité publique⁴¹.

Quant à l'appréciation des conditions plus strictes, des conditions supplémentaires, ainsi que de tout ce qui dépasse les conditions des documents d'urbanisme approuvés (par décret), est⁴² une condition supplémentaire l'obligation pour le propriétaire d'obtenir l'approbation du ministère de la défense pour obtenir un permis de construire dans une zone proche d'installations militaires (ministère de la défense). De plus, est une condition plus stricte au sens du Code de la construction l'interdiction d'octroi de permis de grands ensembles⁴³.

Un point supplémentaire n'a pas encore été (à notre connaissance) soulevé devant le juge : si un procès-verbal augmente le CES mais réduit le CET (ou vice-versa), ou augmente le nombre d'étages possibles mais réduit les distances séparatives (ou toute combinaison de ces paramètres facilitant la construction d'une part mais la limitant d'une autre), quel règlement devra-t-il être appliqué ? A notre avis, le juge devra se livrer à une appréciation *in concreto* et casuistique : il

³⁹ CEL n° 212 du 19/2/2012, Abi Nakhoul

⁴⁰ CEL n° 331 du 10/3/2022, Saad

⁴¹ CEL n° 327 du 16/4/2024, Société Pride Invests

⁴² CEL n° 555 du 14/5/2015, Kfouri

⁴³ CEL n° 327 du 16/4/2024, Société Pride Invests

faudra appliquer les deux règlements à la demande de permis et voire s'il serait conforme aux deux. Il se suffira de la non-conformité à l'un d'entre eux pour justifier le rejet de la demande. Ainsi, deux zonages différents pourront s'appliquer à une même parcelle de terrain selon le contenu de la demande de permis. La complexité d'une telle solution, qui donne à l'article 13 susmentionné son effet maximal, mérite l'attention du législateur. La notion de décision plus stricte est donc au moins critiquable.

Il est arrivé au CSU d'excéder ses pouvoirs encore plus à cause d'une nouvelle carence du pouvoir exécutif central. En effet, l'article 17 du Code de la construction dispose qu'en ce qui concerne les zones qui ne font pas l'objet de documents d'urbanisme approuvés par décret, doivent être fixées par décret en Conseil des ministres après approbation du CSU des conditions de constructibilité « de par leur nature » (urbanisées, non urbanisées, vallées, agricoles, etc.). De tels décrets n'ayant pas vu le jour (comme cité dans l'introduction de ce sujet), le CSU a tenté d'y pallier par des procès-verbaux, qui n'ont pas toujours été appréciés d'un bon œil par le juge⁴⁴ :

C'est ainsi que le CSU a pris une décision par procès-verbal portant approbation de la demande des citoyens du village de Bechtlida de refuser l'octroi de toute autorisation d'établissements classés, et ce en attendant son classement en zone résidentielle. Le CEL la juge illégale pour défaut de base légale, la compétence de classer les zones selon leur nature et d'interdire de façon générale l'implantation d'établissements classés appartenant au Conseil des ministres. Le juge rappelle aussi dans cette décision que le CSU avait auparavant fixé par sa décision n°7/2005 les conditions de constructibilité dans les zones non organisées par décret, et ce sans apporter aucune appréciation de la légalité de cette décision ou sur sa portée temporaire.

Le CSU est parfois appelé à rendre des avis en ce qui concerne l'édition de certaines décisions. C'est ainsi que le gouvernement met sous étude des régions précises par décret. Il convient de s'y intéresser ci-après.

Section 3 : De la mise sous étude

L'article 9 du Code de l'urbanisme prévoit que l'Administration peut mettre sous étude des zones qu'elle souhaite organiser, et ce par le biais d'un décret pris sur proposition du ministre des travaux publics et des transports, après avis de la municipalité concernée et du CSU. Interdiction est faite,

⁴⁴ CEL n°346 du 29/1/2014, Municipalité de Bechtlida

pour un délai d'un an (renouvelable selon la procédure précitée) d'octroyer dans de telles zones des permis de construire ainsi que des autorisations de lotissement⁴⁵.

Dans une décision déjà cinquantenaire⁴⁶, il est déclaré que les décrets de mise sous étude d'une zone sont de nature réglementaire. Ils ne sont donc pas créateurs de droits et peuvent être modifiés par l'Administration. Quoique l'article 12 du Code de l'urbanisme n'ait pas cité ce type de décrets spécifiquement au titre des décisions qui ne requièrent pas l'avis du CEL, c'est à notre sens la solution à privilégier afin d'assurer une plus grande cohérence au Code. En effet, si cet article concerne « les plans et règlements des villes et des villages », il convient de considérer que la mise sous étude est un règlement, quoique provisoire par nature.

Si la décision de mise sous étude est provisoire et concerne la constructibilité, le Conseil des ministres a innové il y a quelques temps et a créé un régime juridique que les textes n'ont pas prévu : il s'agit de la liste des édifices dont la démolition est gelée.

Section 4 : Liste des édifices dont la démolition est gelée

Cette section illustre bien à notre avis la locution « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». C'est par décision du Conseil des ministres que le Conseil de la reconstruction et du développement a été chargé en 1998 de préparer une étude complète concernant les immeubles dont la démolition a été gelée par le ministère de la culture à Beyrouth. Cette étude a divisé ces immeubles en cinq catégories (A, B, C, D, E) et a proposé au Conseil des ministres de libérer les immeubles classés D et E de la servitude de gel de démolition. C'est par sa décision n°32 du 3/3/1999 que ledit Conseil a suivi cette recommandation, et a chargé le ministère de la culture de réétudier le cas des immeubles à caractère historique afin de le resoumettre au Conseil ultérieurement.

Si l'objectif du Conseil des ministres est aisément qualifiable de noble, il manque néanmoins de base légale. En effet, le législateur libanais n'a pas prévu le pouvoir de gel de démolition⁴⁷. Le Conseil d'Etat, après avoir retracé la définition de la propriété privée à laquelle seule la loi peut prévoir d'y porter atteinte conformément à l'article 15 de la Constitution, rappelle l'administration

⁴⁵ Sauf exceptionnellement après approbation du CSU.

⁴⁶ CEL n° 249 du 9/6/1970, Khoury

⁴⁷ CEL n° 603 du 14/4/2011, Société Aley, et CEL n° 39 du 21/5/2024, Chamaa

qu'elle dispose de plusieurs outils juridiques qui lui permettraient de protéger le patrimoine culturel et historique du pays. Il s'agit notamment de la loi organisant le ministère de la culture⁴⁸, du Code de l'archéologie et des monuments historiques (Inscription du monument sur la liste d'inventaire par décision ministérielle, éventuellement classement par décret) ainsi que de l'article 8 du Code de l'urbanisme qui a cité au titre de ce qui peut être organisé par un plan de détail « les quartiers, rues et immeubles historiques ou les sites dont la protection ou la mise en valeur est requise pour des raisons esthétiques ou historiques ou environnementales »⁴⁹. La décision portant gel de démolition d'édifices est donc illégale et ne pourrait fonder le refus du gouverneur de Beyrouth d'octroyer un permis de démolition.

Afin de permettre aux requérants de faire valoir leurs droits sans souci de délai, le CEL a, dans la décision Société Aley de 2011 considéré que les décisions du Conseil des ministres portant gel des édifices ne font pas, à elles seules, grief, et que c'est le refus du gouverneur d'octroyer un permis de démolition qui est attaquant en justice.

Dans la décision Chamaa de 2024, il paraît que la haute juridiction a opéré un revirement de jurisprudence. Le requérant ayant demandé l'annulation du refus de l'Etat de faire sortir son terrain de la liste instituée en 1999, le juge considère sa demande recevable quant au délai car elle n'a pas été notifiée ou publiée. Il ajoute aussi que les décisions administratives portant atteinte au droit de propriété sont attaquantes à tout moment⁵⁰ : le requérant serait admis à en demander le retrait à l'Administration et ensuite attaquer son refus.

Nous avons étudié dans ce qui précède les moyens d'action dont dispose légalement l'Administration en matière de planification urbaine. Dans ce qui suit, nous nous attarderons sur des points de droit auxquels le juge a eu à faire face et qui concernent la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme.

⁴⁸ Loi n°35 du 13/10/2008

⁴⁹ Traduction de l'auteur

⁵⁰ S'agit-il d'une nouvelle catégorie d'actes inexistant ? Dans l'affirmative, pourquoi le CEL ne l'a-t-il pas qualifié ainsi expressément ?

Chapitre 2 : La procédure d’élaboration

L’édiction des documents d’urbanisme est assujettie à plusieurs formalités et procédures qui la rendent parfois complexe. Il en est une notamment qui mérite notre attention car elle a fait l’objet d’un revirement de jurisprudence important : il s’agit de la nécessité de l’étude d’impact (section 1). Ensuite, nous explorerons le rôle de la municipalité (section 2) qui a connu une évolution (à la baisse) comme nous l’avons déjà mentionné.

Section 1 : La nécessité de l’étude d’impact

Le décret sur l’étude d’impact, dans son point 6 de l’annexe n°1 prévoit que les projets de création de nouveaux ponts, chemins ferrés, tunnels et routes doivent obligatoirement être assortis d’une étude d’impact. Par plusieurs arrêts, le juge administratif a censuré les décrets de l’Administration pris en méconnaissance de cette disposition. Néanmoins, tantôt est prononcée l’annulation partielle, tantôt l’annulation totale.

Dans la décision Chelala⁵¹ de 2017, bien que la partie requérante eût demandé l’annulation de l’intégralité du décret d’alignement en question, le juge n’a annulé ce décret que partiellement et concernant les parcelles de terrain de la partie requérante. Une autre demande d’annulation a été dirigée par la dame Daher⁵² qui a obtenue l’annulation de l’intégralité du décret d’alignement. Quant à la décision Couvent de Saint Elie El Ras⁵³ de 2022, le juge y a décidé de l’annulation partielle, mais au nom de l’interdiction de statuer *ultra petita*, la partie requérante n’ayant demandé que celle-ci. C’est par la décision Municipalité de Ghazir⁵⁴ de 2022 que le Conseil d’Etat est revenu sur sa décision Chelala (demande de révision du premier arrêt) et a prononcé l’annulation totale du décret en cause.

La haute juridiction explique en effet que le devoir de protection de l’environnement qui résulte du droit à un environnement sain est un principe général du droit. C’est dans cette optique que le Conseil constitutionnel français a reconnu à la Charte de l’environnement une valeur constitutionnelle.

⁵¹ CEL n° 677 du 5/6/2017, Chelala

⁵² CEL n° 24 du 9/10/2018, Daher

⁵³ CEL n° 329 du 10/3/2022, Couvent de Saint Elie El Ras

⁵⁴ CEL n° 227 du 25/1/2022, Municipalité de Ghazir

Le juge indique aussi que le défaut d'étude d'impact a pour effet de rendre la totalité du décret illégal, et ce car l'appréciation des dégâts environnementaux du projet entrepris par les autorités publiques devient impossible.

Cette jurisprudence a le mérite d'être protectrice des lois environnementales et de l'environnement, mais souffre quand même d'une certaine incohérence avec d'autres arrêts. En effet, dans la décision Hayali⁵⁵ précitée, ainsi que dans la décision Zgheib⁵⁶ le juge n'a prononcé que l'annulation partielle du décret, quand bien même le grief retenu par le juge était d'ordre général : il s'agissait du défaut de participation de la direction générale des antiquités à l'élaboration du décret.

On pourrait avancer que les considérations environnementales sont plus aptes à justifier une annulation totale, et ce car le défaut de prise en compte de l'environnement par un document d'urbanisme pourrait entraîner des conséquences néfastes sur toute la région concernée par le projet en question, tandis que les considérations d'ordre historique n'ont pas le même effet direct vis-à-vis des particuliers. L'intérêt à agir serait donc limité quand le grief concerne le patrimoine historique, mais généralisé en ce qui concerne la protection de l'environnement. La jurisprudence ultérieure devra adopter ou rejeter cette ligne de pensée.

Section 2 : Le rôle de la municipalité

Contrairement aux impératifs modernes de décentralisation, le législateur libanais a, par le Code de la construction, donné aux décisions du CSU une force obligatoire temporaire de trois ans selon les modalités qui ont été déjà précisées. Il convient de mentionner que cette disposition est le résultat d'un bras de fer tripartite entre le juge administratif, l'Etat, et les collectivités territoriales.

Dans les faits, la Fédération des municipalités du Kesserwan-Ftouh ainsi que la municipalité de Zouk Mikael avaient présenté un recours tendant à l'annulation de l'article 11 du Code de l'Urbanisme, pris par décret-loi et non encore validé expressément par le législateur. La haute juridiction fit droit à cette demande par sa décision⁵⁷ de 1996 et jugea que le Conseil des ministres

⁵⁵ CEL n° 533 du 30/7/2024, Hayali

⁵⁶ CEL n° 787 du 12/7/2017, Zgheib

⁵⁷ CEL n° 269 du 15/1/1996, Fédération des municipalités du Kesserwan-Ftouh

n'avait été mandaté par le législateur qu'en matière d'urbanisme et non en matière municipale⁵⁸. En effet, l'article 11 précité dispose que : « Les plans et règlements des villes et des villages doivent être envoyés pour avis du Conseil municipal compétent (territorialement). Ces conseils municipaux doivent émettre leurs avis conformément au Code municipal⁵⁹, et dans le délai d'un mois. Si la municipalité n'émet pas d'avis dans les délais, elle est réputée avoir accepté tacitement. Ensuite, ces plans et règlements sont transmis au CSU qui peut les modifier (...) »⁶⁰.

Cet article vient réduire la compétence municipale en matière d'urbanisme : on retrouve en effet dans l'article 49 du Code municipal que relèvent de la compétence du Conseil municipal « la planification et l'alignement des routes ainsi que leur élargissement, la création de jardins et places publiques, la mise en place des plans et des schémas directeurs de la ville en collaboration avec la DGU et conformément au Code de l'expropriation, l'approbation des services de l'urbanisme ainsi que de la municipalité concernée étant obligatoires pour l'adoption du projet. En cas de désaccord entre la municipalité et les services de l'urbanisme, le Conseil des ministres agira en départiteur. »⁶¹

C'est donc par un certain compromis que le Code de la construction a inséré les dispositions de l'article 13 que nous connaissons déjà et qui ont fait du CSU un organe décisif temporaire.

Mention mérite d'être faite de la présence d'un recours dans l'intérêt de la loi introduit en 1997 par l'Etat mais qui n'a pas encore été tranché. Même si les recours dans l'intérêt de la loi n'ont pas d'effet juridique direct sur la décision contestée ou sur l'état du droit qu'elle a fixé⁶², ils servent à enrichir la science du droit. Il convient alors d'attendre cette décision pour s'en instruire. L'argumentaire en faveur de l'admission du recours n'est à notre sens pas insoutenable : le Code de l'expropriation dispose dès son entrée en vigueur en 1991 dans son cinquante-neuvième article que « restent en vigueur (...) les dispositions du décret-loi n°69 du 9/9/1983 »⁶³ (à savoir, le Code de l'Urbanisme).

⁵⁸ Lamy (S.), Lebreton (J.-P.) (dir.), *Le droit de l'urbanisme au Liban*, Publications de l'ALBA et du GRIDAUH, 2010. P. 6

⁵⁹ Décret-loi n° 118 du 30/6/1977 et ses modifications

⁶⁰ Traduction de l'auteur

⁶¹ Traduction de l'auteur

⁶² Article 122 du Statut du Conseil d'Etat libanais

⁶³ Traduction de l'auteur

Dans plusieurs arrêts récents⁶⁴, le Conseil d'Etat a pris le soin d'expliquer qu'il faut, s'agissant du rôle des municipalités en matière de planification urbaine, distinguer deux périodes : avant la parution du nouveau Code de la construction et de son décret d'application, le refus de la municipalité ne pouvait être surmonté que par le Conseil des ministres qui arbitrait les conflits entre municipalités et DGU. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Code de la construction et de son décret d'application, la décision du CSU est opposable et obligatoire envers les municipalités en ce qui concerne les conditions plus strictes qu'elle contiendrait vis-à-vis de la restriction du droit de propriété. L'arrêt va plus loin et précise que pendant sa période de validité, cette décision a force de décret. Toutefois, l'approbation de la municipalité reste nécessaire (ou sinon l'intervention du Conseil des ministres agissant comme départiteur) pour la promulgation du décret conformément à l'article 49 du Code municipal. Il s'agit là de la continuation de la jurisprudence antérieure à la promulgation du nouveau Code municipal⁶⁵, tant concernant les décrets portant schéma directeur et plan de détail, que concernant les décrets d'alignement.

À la suite de ces développements concernant la procédure administrative non contentieuse, c'est au contentieux que nous nous livrons.

⁶⁴ CEL n° 75 du 15/11/2022, Tarazi

⁶⁵ CEL n° 124 du 29/12/1999, Khouy (s'agissant de schéma directeur et plan de détail) et CEL n° 145 du 24/11/2009, Ojeimi (s'agissant de décret d'alignement)

Chapitre 3 : Des questions contentieuses

Une fois les documents d'urbanisme édictés par l'Administration, il arrive souvent que leur application se heurte au ressentiment des administrés (et même des collectivités décentralisées). C'est alors qu'est saisi le juge à travers le recours pour excès de pouvoir, mais également par le biais du recours de plein contentieux indemnitaire. Dans ce chapitre, nous retracons quelques grandes lignes dans lesquelles le juge a innové, ou du moins, a été appelé à opérer un travail intéressant de réflexion. Structuré comme une décision du CEL, ce chapitre s'intéressera d'abord à la recevabilité des recours (section 1) et ensuite au fond des recours (section 2).

Section 1 : La recevabilité des recours

Il s'est avéré dans notre recherche que le juge a eu à trancher des questions intéressantes en matière de détermination des décisions faisant grief (Paragraphe 1) ainsi que dans son appréciation du délai de recours (Paragraphe 2).

Il convient de noter qu'en matière de planification urbaine, l'intérêt à agir ne présente pas de spécificités par rapport au contentieux administratif général et ne sera pas développé de façon indépendante. D'ailleurs, cette notion a déjà été mentionnée dans la première section du chapitre précédent.

Paragraphe 1 : Les décisions faisant grief

Il arrive que les administrés, plus zélés qu'il ne le faut, attaquent en justice des documents d'urbanisme préparatoires. C'est de ce contentieux qu'il s'agit dans ce paragraphe. Réciproquement, il arrive que l'Administration fasse application de normes non encore exécutoires. Cela fera l'objet d'un développement ultérieur qui en matière de contentieux de l'autorisation.

L'article 105 du Statut du Conseil d'Etat libanais dispose que le recours pour excès de pouvoir ne peut être présenté que contre une décision administrative exécutoire et pouvant faire grief. Nous précisons aussi que cette règle s'applique en plein contentieux indemnitaire au vu de la règle de la décision préalable et de la nécessité de lier le contentieux, tout en rappelant que cette dernière règle

n'est pas d'ordre public et que le Conseil d'Etat en écarte aisément l'application quand l'Administration ne la soulève pas en temps utile.

C'est au juge qu'est laissée la tâche de déterminer avec précision et par touches successives, ce qui constitue une décision attaquable devant lui. Dans une décision récente⁶⁶, il rappelle que seul le décret plaçant une zone sous étude fait grief, la décision de la municipalité ainsi que celle du CSU en la matière ne sont que préparatoires et ne sont donc pas susceptibles de recours direct. Ce n'est que dans le recours contre le décret de mise sous étude que les vices des décisions préparatoires pourront être utilement soulevés.

En ce qui concerne les documents d'urbanisme pris sous forme de décrets (schémas directeurs et plans de détail ainsi que décrets d'alignement de routes), il a été jugé de longue date⁶⁷ que la décision faisant grief est celle approuvant l'alignement (donc le décret lui-même). Ainsi, le courrier expédié par le directeur des études techniques (de l'Etat) qui informe les intéressés de l'existence d'un plan n'est pas une décision faisant grief.

Néanmoins, c'est l'article 13 du Code de la construction ainsi que l'article 10 de son décret d'application précités qui ont nuancé cette position de principe. Une décision⁶⁸ traite du point de savoir si les étapes qui précèdent le décret de mise sous étude sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir. Il ne s'agit pas de la décision de principe en la matière, mais cet arrêt d'espèce est particulièrement intéressant car il mêle des actes pris par les services de l'urbanisme avant et après l'entrée en vigueur du Code de la construction de 2004 :

C'est ainsi qu'un procès-verbal du CSU portant étude de plan d'urbanisme pris en 2001 ne fait certainement pas grief et constitue une décision préparatoire. Quant au procès-verbal portant recommandation de poursuivre la promulgation du décret en Conseil des ministres et qui date de 2009, il est de nature à faire grief au vu de l'article 13 du nouveau Code de la construction sous l'empire duquel il a été pris. Le Conseil d'Etat nous enseigne que c'est l'attribut d'impérativité dont est titulaire ce type de procès-verbal qui en fait une décision exécutoire et faisant grief au sens de l'article 105 du Statut de la haute juridiction.

⁶⁶ CEL n° 246 du 7/4/2021, Compagnie d'impression et d'emballage

⁶⁷ CEL n° 285 du 24/11/1959, Abou Antoun

⁶⁸ CEL n° 70 du 8/11/2022, Salamé. Voir aussi : CEL n° 60 du 7/1/2023, Rizk (précité) et CEL n° 137 du 2/1/2024, Rizk (précité)

Une fois le requérant a identifié la décision qui lui fait grief, il lui reste à présenter sa requête dans les délais.

Paragraphe 2 : Le délai de recours

Une *error communis* en contentieux de l'urbanisme libanais est l'amalgame commis par les requérants qui estiment à tort que le manque de publicité du document d'urbanisme est en soi une illégalité.

Les schémas directeurs et les plans de détail ne présentent à ce sujet aucune particularité vis-à-vis du contentieux général. Les décrets d'alignement sont le terrain favori de l'apport jurisprudentiel du juge en la matière. Ce sujet intéresse cette première partie, mais aussi l'aménagement urbain. Néanmoins, nous estimons qu'il est plus opportun d'en discuter à ce stade.

Le juge répond depuis déjà fort longtemps à ce grief⁶⁹ en expliquant que la publicité du décret d'alignement et sa notification aux parties concernées sont des actes postérieurs à son édition et ne sont pas de nature à le rendre illégal. L'effet d'un tel défaut de publication est limité au délai de recours, qui ne court qu'à partir de la mesure de publicité adéquate. Cet état de la jurisprudence a été très légèrement modifié par l'évolution de la législation qui ne requiert plus la notification des riverains touchés par le décret d'alignement, mais impose des modalités de publicité.

L'article 35 du Code de l'expropriation dispose que « Le décret approuvant l'alignement doit être publié au journal officiel ainsi que dans deux journaux locaux. Une copie doit en outre être affichée au sein de la mairie dans le ressort de laquelle l'alignement a lieu, ou dans les locaux du mokhtar dans les villages dépourvus de municipalités ». L'article poursuit et prévoit que « Une copie du décret ainsi que du schéma d'alignement doit être transmise au registre foncier afin d'en inscrire la mention sur les feuillets réels des parcelles touchées par l'alignement »⁷⁰.

Dans sa décision Hayali⁷¹ précitée, le juge nous indique que l'inscription de la mention du décret sur les feuillets réels des parcelles touchées par l'alignement n'est pas une mesure de publicité de laquelle dépend le délai du recours. En effet, la formation de jugement a omis la mention faite à la deuxième partie de l'article 35 et au défaut d'inscription sur les feuillets réels, quand bien même

⁶⁹ CEL n° 66 du 6/2/1958, Azar

⁷⁰ Traduction de l'auteur

⁷¹ CEL n° 533 du 30/7/2024, Hayali

le rapporteur s'y était appuyé. Des arrêts antérieurs reproduisaient encore ladite mention plutôt récemment⁷² ce qui laisse déduire l'existence d'un revirement ou au moins d'une unification de la jurisprudence à ce sujet.

Après avoir exposé les apports les plus significatifs du juge concernant la recevabilité, c'est au fond des litiges que nous nous intéressons.

Section 2 : Le fond des recours

Dans la première section du premier chapitre de cet ouvrage, l'utilité publique a été retenue comme étant le fondement des documents d'urbanisme. De plus, l'Administration s'est vu confier un pouvoir discrétionnaire d'appréciation architecturale et technique (Paragraphe 1) en matière de planification urbaine et dont le contentieux est particulièrement intéressant. Dans un second paragraphe, nous nous saisirons du principe de non-indemnisation des servitudes (Paragraphe 2) tel qu'appliqué par le juge libanais.

Paragraphe 1 : Le pouvoir discrétionnaire d'appréciation architecturale et technique de l'Administration

Il s'agit là d'un contentieux plutôt quantitativement important, surtout en ce qui concerne les décrets d'alignement des routes. La première prise de position en la matière date de 1929⁷³ : à l'époque, l'alignement des routes relevait de la compétence municipale (Article 48 de l'arrêté n°1208 ainsi que l'arrêté n°2671 concernant la ville de Beyrouth), et c'est ainsi que le juge décida que ne pouvaient être soutenus à l'encontre de la décision municipale d'alignement que des motifs tenant à la forme et à la procédure d'élaboration. De plus, c'est par un considérant de principe qu'il poursuivit en déclarant que « Considérant que les questions matérielles de technique architecturale sont appréciées par les services de la municipalité et non par le Conseil d'Etat »⁷⁴.

⁷² CEL n° 140 du 23/3/2021, Société Coastal Investing

⁷³ CEL n° 57 du 9/12/1929, (Sans nom)

⁷⁴ Traduction de l'auteur

Dans une deuxième décision de l'époque du mandat français⁷⁵, le juge enseigne qu'un grief concernant le défaut d'utilité publique dans un plan d'alignement n'est pas admissible devant le Conseil d'Etat, et ce car la question de la nécessité de percer une route ainsi que la conformité de sa planification aux règles de l'art sont au nombre des questions qu'il appartient à l'Administration d'apprécier et qui ne tombent pas sous le contrôle du juge. Néanmoins, la juridiction poursuit son analyse et contrôle la présence de cette utilité publique, ou du moins l'absence d'intérêts purement privés (donc de détournement de pouvoir). Dans une troisième affaire⁷⁶, dont le requérant n'est autre que Charles Corm, le Conseil d'Etat étend sa jurisprudence aux décisions modifiant un tracé antérieur de route, et explique que cette appréciation souveraine s'étend au coût financier du plan en question⁷⁷. La décision Azar précitée constitue encore un exemple du pouvoir discrétionnaire d'appréciation technique de l'Administration chargée de planifier et d'aligner les routes⁷⁸.

La décision Kachouh⁷⁹ de 1962 paraît apporter du nouveau en la matière. Dans celle-ci, le juge étend son contrôle, surtout en ce qui concerne le pouvoir que possède l'Administration de modifier ses propres tracés, toujours dans une logique de détournement de pouvoir. C'est ainsi qu'il admet que si les méthodes utilisées par l'Administration pour assurer l'utilité publique échappent à son contrôle, il n'en est pas de même en ce qui concerne l'existence/l'absence de cette utilité. Le juge se basera sur le nombre de terrains bénéficiant du nouveau tracé en le comparant au nombre de terrains bénéficiant de l'ancien tracé pour en conclure que la modification du premier par le second remplit une certaine utilité publique. Le risque d'une telle appréciation est qu'elle a introduit en jurisprudence libanaise une sorte de *principe d'estoppel* à l'Administration, qui ne peut plus modifier une décision (qu'elle avait d'ailleurs initialement prise en jouissant d'une appréciation souveraine, et qu'elle aurait donc pu prendre autrement, ou ne pas prendre !) que par une autre encore plus favorable.

Dans une autre décision contemporaine de celle qui précède⁸⁰, le juge ne se livre pas à l'appréciation de l'existence d'une utilité publique à la modification d'un plan, et se contente de

⁷⁵ CEL n° 28 du 6/12/1940, Rebeiz

⁷⁶ CEL n° 18 du 17/1/1958, Corm

⁷⁷ CEL n° 147 du 10/6/1959, Kabalan

⁷⁸ CEL n° 66 du 6/2/1958, Azar. Voir aussi : CEL n° 450 du 6/11/1958, Fadel ; CEL n° 461 du 15/10/1962, Bejjani ;

⁷⁹ CEL n° 89 du 3/2/1962, Kachouh

⁸⁰ CEL n° 488 du 17/10/1962, Slim

rappeler que l'Administration peut modifier celui-ci « quand elle veut et comme elle le veut à condition d'agir dans l'intérêt général »⁸¹.

Quelques jours auparavant, le juge a apporté une définition que nous trouvons plus adéquate de l'utilité publique. Il s'agit de « l'utilité qui dépasse celle dont bénéficient certains propriétaires »⁸². Elle transcende donc l'utilité privée et représente par-là l'idéal du bien-être collectif. De plus, cette définition confère au juge une plus grande liberté pour apprécier quels projets sont d'utilité publique tout en gardant une importante marge de manœuvre à l'Administration. Ce n'est donc que l'utilité purement privée qui sera censurée par le juge.

La haute juridiction use de ce critère jusqu'à nos jours⁸³, mais le lie plutôt à la notion d'erreur manifeste d'appréciation caractérisée par le défaut d'utilité publique : le juge apprécie concrètement cette erreur. En l'occurrence, l'élargissement d'une route pour desservir la demeure personnelle d'un ambassadeur n'est pas d'utilité publique. Il en aurait été autrement, poursuit l'arrêt, s'il s'agissait de l'élargissement d'une route desservant une ambassade.

Pour résumer ces propos, l'on peut valablement soutenir qu'au sens du juge, le défaut d'utilité publique est l'un des cas de l'erreur manifeste d'appréciation. Un autre cas d'erreur manifeste d'appréciation a été dégagé par le Conseil d'Etat, soucieux d'interdire à l'Etat d'opérer une planification trop dangereuse pour la sécurité notamment routière :

Dans un premier arrêt⁸⁴, le Conseil paraît, nous osons avancer, douter de la solution qu'il apporte : il ne se fonde ni sur l'erreur manifeste d'appréciation ni sur le défaut d'utilité publique expressément. Il se contente de constater que la municipalité concernée par l'alignement avait, par une décision postérieure au décret attaqué, proposé sa modification en motivant celle-ci par les dangers que pose la route prévue par le décret attaqué et qui contient une pente supérieure à 12%. Aux termes de l'arrêt, cette dernière décision constitue un « aveu officiel » de la part de l'autorité locale directement concernée par l'alignement et qui suffit pour fonder l'annulation dudit décret.

⁸¹ Traduction de l'auteur

⁸² CEL n° 340 du 12/10/1962, Hobeiche

⁸³ CEL n° 227 du 15/2/2024, Patriarcat Maronite

⁸⁴ CEL n° 115 du 11/11/2004, Kolokovski

Dans une deuxième décision plus récente⁸⁵, le juge clarifie ses propos et nous indique que la jurisprudence administrative considère qu'une pente supérieure à 12% est de nature à ôter à l'alignement son attribut « d'utilité publique », et ce car l'exécution d'une telle pente est difficile selon les règles de l'art, ainsi que trop onéreuse à comparer avec l'utilité publique qui pourrait en être tirée. Ce n'est que dans des décisions ultérieures⁸⁶ que le juge apportera des clarifications quant à son appréciation de telles pentes : le chiffre de 12% serait issu de mesures d'ordre intérieur propres au ministère des travaux publics et du transport et spécifiquement aux services de l'urbanisme. Une pente exceptionnelle de 17% serait parfois autorisée. Les arrêts n'ont pas encore eu à traiter à notre connaissance de pentes supérieures à 12% mais inférieures à 17%, mais seulement à des pentes beaucoup plus élevées. Le qualificatif d'« exceptionnel » de certaines pentes n'a donc jamais encore été exploré. Il convient à notre sens de considérer que serait exceptionnellement admise une telle pente quand aucune autre solution technique n'est possible de façon réaliste.

Paragraphe 2 : Le principe de non-indemnisation des servitudes

En France, ce principe a été posé par toutes les lois, notamment depuis celle du 15 juin 1943 et implique que les servitudes d'urbanisme ne s'indemnissent pas, et ce afin de permettre une action administrative plus efficace qui ne ruinerait pas les finances publiques⁸⁷. Le corollaire de ce principe au Liban souffre à ce jour d'une exception considérable : les servitudes *non aedificandi* sont en effet dommageables sous certaines conditions, et à hauteur de la moitié du préjudice subi.

C'est ce que disposent l'article 16 du Code de l'urbanisme de 1962 et l'article 17 du Code de l'urbanisme de 1983. L'application de ces dispositions n'a pas été uniforme et a connu deux grands revirements : le premier concerne la juridiction compétente, et le second concerne l'étendue de la règle d'indemnisation des *servitudes non aedificandi* (ou de l'exception au principe de non - indemnisation, cela revient au même). Avant de retracer ces évolutions chronologiquement, nous reproduirons l'article 17 précité :

⁸⁵ CEL n° 945 du 5/6/2018, Wakf de Saint Georges Alma

⁸⁶ CEL n° 127 du 30/10/2018, Feghali et CEL n° 384 du 21/1/2019, Sfeir

⁸⁷ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz. 8^e éd, 2019. Parag 987 et s.

"Les servitudes imposées en application des dispositions du présent décret-loi, en vue de protéger la santé publique, la sécurité, la beauté des lieux, l'environnement, ou qui concernent la destination des sols, la hauteur des constructions, leurs formes, leurs couleurs, le nombre de leurs étages, les distances séparatives, le coefficient d'exploitation total, le coefficient d'exploitation des sols, l'interdiction provisoire de construire pour une durée n'excédant pas deux ans, et toutes autres servitudes, sauf celles soumises à des lois spéciales, ne donnent droit à aucune indemnité.

Les servitudes établies en vertu des plans et règlements des villes et des villages, ainsi que des plans de classement par zones, ne donnent droit à indemnité que lorsque la servitude est une servitude d'interdiction de construire (*non aedificandi*) à caractère définitif et de nature à rendre le terrain inconstructible.

Dans ce cas, le propriétaire a droit à une indemnité égale à la moitié de la différence entre la valeur du terrain avant l'établissement de la servitude et sa valeur après l'établissement de la servitude, à la date du décret mentionné aux articles 12 et 16 du présent décret-loi. L'indemnité doit être réclamée, sous peine de forclusion, dans un délai de cinq ans à compter de la notification du décret qui a approuvé le plan ou le classement au propriétaire intéressé.

Cette indemnité est fixée conformément aux méthodes suivies en matière d'expropriation. Elle est payée par tranches sur une période n'excédant pas trois ans.

Une mention de la servitude avec le montant de l'indemnité due en raison de celle-ci est inscrite sur le feuillet réel de la parcelle.

Ce montant sera recouvré par l'Administration intéressée en cas de levée ultérieure de la servitude pour un motif quelconque."

Le juge considère dès le départ que c'est à l'Administration concernée par le décret instaurant l'inconstructibilité (Etat, municipalité, établissement public, etc.) de transmettre le dossier aux commissions d'expropriation afin de déterminer le montant de l'indemnité d'inconstructibilité. Ce sont en effet les articles 9 et 38 du Code de l'expropriation de 1954 (aujourd'hui, le juge se serait fondé sur l'article 8 du Code de 1991) qui ont donné aux personnes publiques pour le compte desquelles l'expropriation a lieu la compétence de saisir lesdites commissions. C'est sur ces

mêmes personnes publiques qu'incombera la charge financière de l'indemnité, bien que la servitude d'inconstructibilité soit décidée par décret⁸⁸.

Ainsi, dans une décision de 1974⁸⁹, peut-être la première en la matière, il est jugé que le refus de faire suite à la demande du requérant de transférer son dossier de demande de dédommagement pour inconstructibilité aux commissions d'expropriation est une décision faisant grief qui est susceptible de recours pour excès de pouvoir, et qui est nulle dès lors que la demande du requérant est présentée dans le délai de cinq ans. Quelques mois plus tard⁹⁰, la haute juridiction rappelle le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme sauf *non aedificandi* et refuse de dédommager un requérant dont le terrain a souffert d'une réduction dans sa constructibilité. L'arrêt poursuit en indiquant qu'en cas de litige sur l'exigibilité d'un dédommagement, c'est au juge civil de trancher la question en appel des décisions des commissions d'expropriation. Il n'appartient donc ni à l'autorité administrative, ni au juge administratif d'apprécier la question de l'exigibilité du dédommagement. Celle-ci est tranchée par les commissions d'expropriation sous le contrôle du juge civil.

Il a aussi été jugé⁹¹ sous l'empire du Code de 1962 que quand l'Administration lève la servitude d'inconstructibilité, la demande d'indemnisation devient sans objet. En effet, la loi dispose que l'indemnité n'est due que si la servitude est définitive. Par voie de conséquence, si la servitude était levée, la personne publique aurait droit à répétition de ce qu'elle avait payé. Dans cette décision, le Conseil d'Etat aurait dû se déclarer incompétent en application de sa jurisprudence et ce car il ne s'agissait pas d'un recours pour excès de pouvoir pour connaître du refus du ministre de transmettre le dossier aux commissions d'expropriation, mais d'une demande en indemnisation à la suite du refus tacite de l'Etat de verser une indemnité.

Cette dernière décision s'avèrera être isolée quant à la recevabilité du recours, car le Conseil d'Etat est revenu vers sa jurisprudence antérieure par deux décisions⁹² trois ans plus tard en se fondant

⁸⁸ CEL n° 1338 du 16/2/2000, Nasser Eddine

⁸⁹ CEL n° 1338 du 9/7/1974, Société de construction et de commerce

⁹⁰ CEL n° 1568 du 12/12/1974, Hachicho

⁹¹ CEL n° 78 du 4/11/1993, Khater

⁹² CEL n° 399 du 12/3/1996, Société Rabieh ; et CEL n° 102 du 20/11/1997, Chammas

sur la lettre de l'article 16 du Code de 1962, et en rappelant que sa compétence en matière de plein contentieux indemnitaire ne couvre pas l'application dudit article.

Néanmoins, le juge se déclare compétent en matière indemnitaire pour connaître des conséquences dommageables du refus opposé par l'Administration de transmettre le dossier aux commissions d'expropriation⁹³. Cette dernière décision marque un revirement de jurisprudence partiel : si le juge n'accepte toujours pas de connaître du contentieux de l'article 16, il s'autorise néanmoins à vérifier si les conditions d'application de cet article étaient ou non vérifiées afin de découvrir si l'Administration avait, par son refus de transmettre, commis une faute. Il ne relève donc plus seulement des commissions d'expropriation de connaître de l'exigibilité de l'indemnité, mais de l'Administration sous le contrôle du juge administratif.

Il s'avèrera que le juge prépare un revirement plus intense de la jurisprudence, qui aura lieu six mois plus tard, par la décision Seif⁹⁴ du 2/11/1998. Par une formule élégante par sa brièveté, l'arrêt soutient que : « Considérant qu'il découle de l'article 16 du Code de l'urbanisme que l'indemnité se calcule conformément aux méthodes suivies en matière d'expropriation⁹⁵ ; que cela ne concerne que la méthode de calcul et non pas l'autorité compétente »⁹⁶. Dès lors, le juge administratif est compétent pour connaître du refus des autorités publiques d'indemniser pour cause de *non aedificandi*, créant un bloc de compétence pour tout le contentieux issu de l'article 16 de l'ancien Code (devenu article 17).

Dans deux décisions⁹⁷ qui n'ont pas tardé à être prises, le Conseil d'Etat donnera une définition étayée de la servitude *non aedificandi* qui peut être qualifiée de stricte : il ne s'agit pas de l'interdiction de construire faite à une parcelle du fait de sa superficie (donc quand par exemple le CES, le CET ou la superficie minimale de constructibilité sont revus de sorte à rendre une parcelle inconstructible mais la parcelle voisine pouvant rester potentiellement constructible), mais de l'interdiction pure et simple de construire dans ce terrain particulier/dans la zone en question, et

⁹³ CEL n° 104 du 220/11/1997, Helou

⁹⁴ CEL n° 483 du 12/5/1998, Seif

⁹⁵ La nouvelle version de l'article utilise le terme « L'indemnité est fixée selon les dispositions du Code de l'expropriation »

⁹⁶ Traduction de l'auteur

⁹⁷ CEL n° 471 du 21/4/1998, Abi Zeid ; et CEL n° 77 du 2/11/1998, Oueiss

quelle que soit la superficie de la parcelle. Le but d'une telle servitude est (à titre d'exemple) la protection du patrimoine historique et des paysages naturels.

La haute juridiction est revenue sur cette acception restrictive de la servitude *non aedificandi* dans un arrêt très récent⁹⁸. L'histoire de cette décision est un peu complexe : un premier décret portant schéma directeur et plan de détail avait été annulé partiellement par le juge⁹⁹, et ce car il grevait d'inconstructibilité une zone (nommée F, et en prévoyait l'expropriation) mais assortissait l'octroi d'indemnités à la parution postérieure d'une loi spéciale qui en déterminerait les modalités. Le gouvernement avait donc excédé ses pouvoirs en la matière et empiétait même sur le domaine de la loi et spécifiquement sur l'article 17 du Code de l'urbanisme.

L'Etat édictera un nouveau décret le 12/10/2011 selon lequel ladite zone est constructible à un CET de 2% (au lieu de 20%) avec une limite maximale d'un seul étage, et une superficie minimale de constructibilité de 5000m² de terrain. Tout en rappelant que l'Administration dispose d'un pouvoir d'appréciation en matière d'urbanisme¹⁰⁰, le juge a rejeté le recours en annulation du document d'urbanisme. Néanmoins, il commet une ingérence dans ce pouvoir d'appréciation : après avoir expliqué que le but de l'Administration est d'interdire la construction dans la zone F, le juge lui rappelle à qu'il aurait été plus utile d'en déclarer l'inconstructibilité, ou même de procéder à des échanges de terrains conformément à l'article 23 du Code de l'urbanisme qui l'autorise à le faire pour des raisons notamment environnementales. Elle aurait aussi pu en déclarer l'utilité publique et l'exproprier.

Ces derniers arrêts auraient aussi pavé le chemin au revirement de l'arrêt Chelala de 2024, en déclarant qu'une des résultantes certaines de la planification urbaine est l'inconstructibilité de certains terrains de superficie relativement réduite et que l'article 17 du Code de l'urbanisme contient les règles de droit applicables en matière d'indemnisation de servitudes d'inconstructibilité à caractère définitif.

Par cette dernière décision, la haute juridiction semble-t-elle avoir abandonné sa définition initiale de la servitude *non aedificandi* au profit d'une nouvelle acception, plus généreuse envers les propriétaires terriens. Le juge admet désormais qu'il s'agit de l'interdiction de construire appréciée

⁹⁸ CEL n° 170 du 23/1/2024, Chelala

⁹⁹ CEL n° 516 du 30/5/2005, Acra et CEL n° 135 du 29/11/2005, Mokbel

¹⁰⁰ CEL n° 483 du 27/2/2018, Tamari et CEL n° 10 du 3/10/2018, Sfeir

parcelle par parcelle. Par exemple, une parcelle qui était constructible sous le régime d'urbanisme en vigueur ne le sera plus si les conditions de constructibilité deviennent plus strictes (superficie minimale de constructibilité revue à la hausse par exemple).

A ce titre, le propriétaire bénéficie de l'indemnisation prévue par l'article 17 du Code de l'urbanisme. Il est encore incertain si le juge fera application de cette jurisprudence s'agissant de décrets dans lesquels il n'apparaît pas manifestement que le but de l'Administration est d'interdire la construction ou de la rendre quasiment impossible en mettant des conditions très difficiles de constructibilité. En effet, le juge développe dans cette décision que le but de l'autorité administrative - dans le cas des deux décrets portant plans d'urbanisme - était d'interdire la construction dans la zone F. S'agit-il d'une condition pour l'application de cette nouvelle jurisprudence ? Des arrêts postérieurs devront clarifier la question, bien que nous espérons, afin d'avoir un urbanisme plus efficace, une réponse positive de la part du juge. Ce serait alors, en quelques sortes, un détournement de procédure que le juge corrige au stade de l'indemnisation. Une telle avancée serait la bienvenue au vu des textes en vigueur et en attendant leur modification.

D'autres difficultés existent dans l'application de l'article 17, mais n'ont pas toutes été déférées au juge. Par exemple, dans sa rédaction de 1983, il y est prévu que si le terrain redevient constructible par la suite, répétition de l'indemnité doit avoir lieu, ce qui transforme quelque part cette indemnité en un prêt dont la date d'exigence est purement potestative. De plus, ce texte couvre les « plans et règlements des villes et des villages », ce qui laisse douter de son application quant aux procès-verbaux du CSU. Si en principe cette application devrait être écartée car lesdits procès-verbaux sont de portée temporaire, la question n'est pas dépourvue d'intérêt quand ces documents sont prorogés et modifiés tellement de fois que leur caractère temporaire paraît faire défaut.

Enfin, nous pensons très fort que l'article 17 devrait être modifié dans un sens plus respectueux des impératifs d'urbanisme. Néanmoins, il convient de rappeler que le Liban présente un état social de méfiance de la population envers la puissance publique. De plus, une loi beaucoup plus stricte et très attentatoire au droit de propriété risquerait de multiplier les infractions et ce au vu de la faiblesse de la volonté de l'Etat de les poursuivre, et à l'encontre desquelles le législateur prévoira - très probablement à en croire l'Histoire - un mécanisme de régularisation au lieu de privilégier strictement la démolition.

Ce sont ces considérations qui devraient pousser le législateur à agir. Nous proposons à ce dernier également l'abandon la règle de constructibilité de principe en l'absence de plans d'urbanisme (comme c'est le cas en France hors zones déjà urbanisées¹⁰¹), dans l'espoir qu'une telle réforme pousserait le CSU ainsi que les municipalités à organiser l'ensemble du territoire libanais et à mieux lutter contre l'étalement urbain.

Si possible, l'abandon ou au moins la réduction de l'indemnité¹⁰² prévue par l'article 17 serait bénéfique aux finances de l'Etat et des collectivités décentralisées (sur qui incombe souvent le dédommagement, et qui ne sont souvent pas très fortunées) et permettrait une action administrative plus libre. Néanmoins, tant que cet article est exécutoire, le juge doit veiller à sa bonne application.

Nous avons développé, dans ce qui précède, l'action du juge administratif libanais en matière de planification urbaine. Si l'aménagement urbain prend plus d'envergure en France qu'au Liban, c'est à notre avis car l'action administrative est trop coûteuse. La jurisprudence libanaise fait pourtant état de plusieurs cas de figure dans lesquels l'administration a bel et bien agi pour aménager son territoire. D'ailleurs, des règles aujourd'hui devenues folkloriques au Liban comme le « quart gratuit » lui facilitent la tâche.

Dans ce qui suit, nous nous intéressons à l'aménagement urbain tel que vu par le juge.

¹⁰¹ Article L.111-1-2 du Code de l'urbanisme : « I.-En l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale opposable aux tiers, ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seuls sont autorisés, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune (...) »

Partie II : L'aménagement urbain

La loi au Liban n'ayant pas défini l'aménagement urbain, nous nous suffissons d'une courte identification doctrinale, selon laquelle il s'agit « des outils techniques au service de politiques publiques »¹⁰³ d'urbanisme. C'est donc l'essentiel de l'action publique en matière d'urbanisme, par laquelle l'Etat et les autres collectivités publiques mettent en œuvre leurs politiques d'urbanisme.

Les opérations d'aménagement au Liban sont principalement prévues par le Code de l'urbanisme. Son troisième titre s'intitule « l'exécution des plans et règlements des villes et des villages » et est meublé par les articles 18 à 24. L'article 20 sur le remembrement renvoie au Code du remembrement dans les zones habitées¹⁰⁴. Quant au titre six du Code, il concerne le lotissement.

Les interventions du juge en matière d'aménagement urbain sont plutôt ponctuelles et relativement peu fréquentes. Il est le plus souvent appelé à statuer en matière d'expropriation. C'est pour cela que nous consacrerons le premier chapitre à celle-ci. Dans un deuxième chapitre, nous mettrons en avant les interventions du juge dans les autres opérations d'aménagement urbain.

¹⁰³ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 513

¹⁰⁴ Décret-loi n°70 du 9/9/1983 et ses modifications

Chapitre 1 : L'expropriation

L'expropriation au Liban est régie par le Code de l'expropriation de 1991. La procédure est différente de celle suivie en France. En effet, afin de pouvoir exproprier, les parcelles de terrain doivent être désignées par un décret déclarant leur utilité publique et passer obligatoirement par les commissions d'expropriation afin que soit donnée une estimation de l'indemnisation due. Les décisions desdites commissions sont susceptibles d'appel devant des commissions d'appel et, si certaines conditions de recevabilité sont satisfaites, d'un second appel devant le Conseil d'Etat.

Nous n'étudierons pas l'ensemble de l'intervention du juge administratif en matière d'expropriation : en effet, le contentieux de la personne ayant fait l'objet d'une expropriation devant lesdites commissions n'intéresse pas directement le droit de l'urbanisme. De plus, une partie de ce contentieux se borne à faire application des textes sans apport intellectuel significatif. C'est la dimension urbanistique de l'expropriation qui nous intéresse.

Ainsi, seront explorées des notions telles que l'utilité publique en matière d'expropriation vue par le juge ainsi que la caducité des décrets déclarant l'utilité publique. Il s'agit donc de ne donner qu'une vue d'ensemble de cette procédure quand elle est utilisée au service de l'urbanisme. Il convient d'autant plus de rappeler qu'une partie de ce contentieux a déjà été développée dans notre première partie (Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1) mais dans une optique de planification urbaine et non pas d'aménagement du territoire.

Avant d'étudier les interventions du juge, il convient de donner quelques éléments sur la règle du quart gratuit (Section 1). Ensuite, il s'agira de présenter les interventions du juge au-delà du texte, et qui ont lieu principalement dans deux domaines. C'est dans une deuxième section que nous détaillerons la théorie du bilan, et dans une troisième que nous nous attarderons sur la période de validité des déclarations d'utilité publique.

Section 1 : La règle du quart gratuit

L'expropriation pour cause d'utilité publique serait en réalité la plus ancienne méthode d'aménagement urbain du droit français moderne. Elle découle en France de l'article 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 selon lequel « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Nous avons vu dans des développements précédents que certaines règles comme la constructibilité de principe ainsi que l'indemnisation des servitudes d'urbanisme de non-constructibilité rendent très onéreuse l'action publique. La règle du quart gratuit, quant à elle, facilite le travail des autorités publiques au détriment de la propriété privée. Cette règle veut que l'Administration puisse exproprier gratuitement le quart de toute parcelle de terrain dans le cadre d'une procédure à caractère routier¹⁰⁵ (créer ou élargir une route). Nous verrons dans les développements du deuxième chapitre que cette règle s'est étendue par l'action législative et jurisprudentielle pour concerner bon nombre des opérations d'aménagement du territoire au Liban.

Les premiers arrêts du Conseil d'Etat libanais montrent que le pays est héritier d'une tradition juridique ottomane qui a aussi connu l'expropriation et l'alignement. C'est de là que provient la règle dite du quart gratuit, en plus de certaines règles analogues, qu'il convient d'étudier brièvement à travers quelques décisions de justice. Bien que les lois aient été modifiées, l'intérêt de ce développement n'est pas purement historique. Il permet de comprendre dans quelle mesure la règle du quart gratuit fait partie intégrante de l'esprit libanais d'urbanisme : il n'est en effet guère choquant en droit libanais que l'Administration s'empare gratuitement au profit de son réseau routier de la propriété privée des riverains, l'article 15 de la Constitution ayant une portée différente au Liban (au sens du législateur) de l'article 17 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen en France.

Nous ne prétendons en aucun cas à l'exhaustivité dans ce développement, mais simplement à une présentation générale par quelques exemples de la règle du quart gratuit, ainsi que de certaines techniques juridiques qui permettaient à l'Administration d'incorporer gratuitement à son domaine la propriété privée.

¹⁰⁵ Article 37 du Code de l'expropriation

Dans une première décision de 1926¹⁰⁶, il est fait application de l'article 8 du Code des constructions du 18 Muharram 1309 / 22 août 1891 qui dispose que l'élargissement d'une route doit se faire au détriment des parcelles riveraines, et ce à égalité entre elles. La décision d'élargir la route en n'utilisant qu'un seul des deux côtés est, poursuit l'arrêt, donc illégale et est d'ailleurs contraire à l'intérêt général. Interdiction est donc faite à l'Administration d'imposer une interdiction de construire pour cause d'élargissement de route sur un seul des deux côtés uniquement. L'arrêt Massabni¹⁰⁷, rendu deux mois plus tard, nous montrera l'articulation entre le Code ottoman des constructions, et le Code municipal de 1922 (d'inspiration mandataire) : ainsi, l'article 8 précité ne reçoit pas application (donc possibilité de ne cibler que l'un des terrains riverains) quand l'Administration ne se borne pas à élargir la route, mais procède à un alignement de celle-ci, pour lequel elle dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation que lui a conféré l'arrêté du gouverneur (français du grand Liban) numéro 1208 du 10/3/1922 dans son article 10. Ce dernier article concerne le tracé des routes et leur alignement stricto sensu (les rendre plus alignées), et donne compétence aux autorités locales en la matière.

La décision Kamal de 1932¹⁰⁸ nous montre la gratuité de l'expropriation pour alignement : l'article 8 précité dispose que si l'on exproprie les parcelles d'un seul riverain dans une procédure d'élargissement, celui-ci sera remboursé conformément au Code de l'expropriation de la moitié des terrains expropriés. Le second riverain (de l'autre côté de la route, qui n'a donc pas été exproprié) aura à payer à la puissance publique le prix des terrains qui auraient dû lui être expropriés, et ce dans les cas où les règles de l'art ont rendu nécessaire de n'exproprier que l'un des riverains. On remarque par-là que la personne publique aura exproprié gratuitement l'ensemble des terrains nécessaires à l'élargissement de la route.

La règle du quart gratuit a aussi été installée dans le Code de l'expropriation de l'époque mandataire de 1932¹⁰⁹ dans son article 40 concernant l'alignement des routes dans son sens large (création, alignement, élargissement des routes, ainsi que la création et l'extension des places publiques), qui prévoit aussi la règle selon laquelle le propriétaire de la rive de la route élargie qui n'a pas été exproprié est tenu de dédommager le second riverain à hauteur de ce qui aurait dû lui

¹⁰⁶ CEL n° 590 du 29/4/1926, Abdo

¹⁰⁷ CEL n° 761 du 14/6/1926, Massabni

¹⁰⁸ CEL n° 28 du 21/6/1932, Kamal et CEL n° 5 du 12/1/1935, Kahla

¹⁰⁹ Décret-loi n° 45 du 28/10/1932 et ses modifications

être exproprié si l'expropriation avait eu lieu à égalité entre les deux riverains. L'article 51 du Code de l'expropriation de 1954¹¹⁰ reprend les mêmes dispositions, avec une rédaction un peu différente. Ce dernier article ajoute que le quart gratuit ne peut être pris au profit de l'Administration qu'une seule fois, quel que soit le nombre d'alignements successivement décidés. Ces deux premiers Codes contenaient une taxe sur la plus-value foncière due à la réalisation de travaux publics.

A partir du Code de 1991, le propriétaire exproprié gratuitement est exonéré à hauteur de son apport gratuit de la taxe sur la plus-value. Depuis la loi modificative de 2006, la règle du quart gratuit ne s'applique pas s'agissant des décrets de construction/d'élargissement d'autoroutes : en effet, l'apport gratuit en nature (et rappelons-le, forcé) s'analyse comme le prix, ou la taxe si l'on veut, sur la plus-value financière dont la parcelle de la personne expropriée va profiter une fois la route a été percée/élargie. Ce prix se règle à l'avance (dès l'expropriation, vu que le propriétaire a perdu une partie de son terrain) bien que la plus-value n'ait pas encore été réalisée à travers les travaux publics ultérieurs. Or dans le cas des autoroutes, aucune plus-value n'est réputée être réalisée au profit du propriétaire exproprié, et ce car il n'est pas appelé à avoir un accès direct à la route construite.

Rappelons que l'article 15 de la Constitution libanaise dispose 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 la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ». Si le caractère équitable et juste de l'indemnité prévue par le Code de l'expropriation, s'analysant comme une exemption de la taxe sur la plus-value, pourrait être défendu, son caractère préalable fait quand même défaut. Le Code de l'expropriation datant de 1991, il est plus ancien que notre Conseil constitutionnel, institué en 1993¹¹¹ : la règle du quart gratuit n'a pas encore fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par le juge.

En Jordanie, une décision de 2019¹¹² a déclaré que la règle du quart gratuit est conforme à l'article 11 de la Constitution jordanienne selon laquelle « La propriété d'aucun (individu/personne) ne peut être expropriée que pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une indemnité juste

¹¹⁰ Décret-loi n°4 du 30/11/1954 et ses modifications

¹¹¹ Loi n° 250 du 14/7/1993

¹¹² Nasraounie (التعويض عن الاستيلاك في قرار «الدستورية» | صحيفة الرأي (L.), alrai.com), Journal Al-Rai, Consulté en septembre 2024

selon les conditions fixées par la loi »¹¹³. Néanmoins, la comparaison avec le Liban n'est pas complètement réaliste, car l'article 15 de la constitution libanaise requiert une juste et **préalable** indemnité. Il faudra attendre une décision du juge constitutionnel pour trancher la question, sachant que la règle du quart gratuit précède la Constitution libanaise. Le juge constitutionnel déclarera-t-il qu'elle procède d'un principe à valeur constitutionnel au nom de l'action administrative, et qu'elle serait donc justifiée par celui-ci ?

Si le quart gratuit est une arme puissante dans l'arsenal juridique de l'Administration, le juge est venu limiter cette dernière par la théorie du bilan.

Section 2 : La théorie du bilan

L'application de la théorie du bilan en matière d'expropriation au Liban est très influencée à la fois par la jurisprudence et la doctrine françaises. Le raisonnement tripartite du Doyen Chapus est souvent cité dans les décisions, ainsi que la décision d'assemblée du *CEF « Ville Nouvelle-Est » du 28 mai 1971*.

Dans une décision de 2004¹¹⁴, il est fait appel à cette théorie dans le cas d'une expropriation par alignement, et le juge se pose trois questions successives¹¹⁵ :

Il s'agit d'abord de savoir si l'expropriation est justifiée de façon concrète par un intérêt public. Ensuite, d'en apprécier la nécessité : si la collectivité expropriante dispose ou non d'un terrain sur lequel son projet pourrait être exécuté. Enfin, il reste à apprécier si la réalisation de l'expropriation n'entrainera pas des inconvénients excessifs par rapport à l'utilité qu'elle présente.

Dans cette décision, le juge se livre à une comparaison entre le coût du projet tel que proposé par l'Administration et le coût de celui-ci tel que présenté par le requérant. Ayant été opérée par l'expert désigné par le juge, une analyse a montré que le projet de l'Administration est le moins coûteux, et répond donc à l'intérêt général.

Cette application laisse penser que l'Administration serait tenue d'opérer systématiquement le projet le moins cher. Il faut pourtant assortir cela d'une réserve importante et de vérifier si

¹¹³ Traduction de l'auteur

¹¹⁴ CEL n°438 du 11/3/2004, Garcia

¹¹⁵ Chapus (R.), Droit administratif général, Tome 1, 9ème éd. n° 1090.

l'Administration est propriétaire de terrains qui lui permettent de mener son projet à terme dans des conditions **équivalentes**. L'Administration reste souveraine dans son appréciation technique, mais une fois les moyens techniques choisis, elle doit les mettre en œuvre de sorte à nuire le moins possible à la propriété privée (en s'assurant qu'elle ne possède pas de terrains équivalents) et avec une prise en compte du coût financier et social du projet. C'est ainsi que le juge explique que la troisième condition de cette théorie prévoit de veiller à ce que l'expropriation ne soit pas trop coûteuse en termes d'atteinte à la propriété privée, ainsi que financièrement, socialement, environnementalement, et quant à la santé (publique).

Le juge fait aussi la différence avec la notion d'erreur manifeste d'appréciation qui n'est autre, nous l'avons vu, que le dépassement de la marge de manœuvre laissée à l'Administration dans son appréciation des règles de l'art en matière de planification urbaine : dans cette décision, l'application de la théorie n'a pas abouti à l'annulation, qui a été prononcée pour erreur manifeste d'appréciation.

Dans une deuxième décision¹¹⁶, et s'agissant d'une expropriation de droit commun et non pas d'un décret d'alignement à caractère routier, le juge considère en faisant référence à la décision d'assemblée du *CEF Ass., 3 mars 1993, Commune de Saint-Germain-en-Laye*, et en s'inspirant de la lecture qu'en a fait le professeur Auby¹¹⁷, que la théorie du bilan coûts-avantages n'est pas appelée à recevoir application s'agissant des projets qui relèvent de l'utilité publique d'ordre national. Il s'agissait de l'installation de lignes de haute tension pour mieux desservir le territoire national en électricité. L'arrêt soutient que cette utilité dépasse par sa nature toutes les autres considérations, et que les avantages qui pourraient être tirés d'un tel projet sont **certainement** plus importants que les désavantages qui pourraient en résulter. Il poursuit en restreignant la portée de la théorie du bilan aux seuls projets locaux de petite et de moyenne envergure et à caractère limité, et non aux opérations de grande envergure, de portée nationale et concrétisant la politique générale des pouvoirs publics et ce en se fondant sur les propos du professeur Chapus¹¹⁸.

L'on pourrait reprocher à cet arrêt un certain automatisme entre l'envergure du projet et l'utilité publique de celui-ci. En effet, il est possible théoriquement, qu'un projet d'envergure nationale

¹¹⁶ CEL n° 358 du 27/3/2006, Soleh

¹¹⁷ Auby (J.M.), *Le droit administratif des biens*, précis Dalloz, 1993, p. 394

¹¹⁸ Chapus (R.), *Droit administratif général*, Tome 1, 9ème éd. P. 950.

soit tellement néfaste et contraire à l'utilité publique qu'il soit nécessaire pour le juge d'intervenir et de le censurer. D'ailleurs, les sources citées parlent d'un bilan qui est **presque automatiquement** positif et d'annulations qui n'ont été prononcées que pour des projets de petite et de moyenne envergure. Ceci n'exclue donc pas que des annulations puissent être (quoique l'hypothèse est par définition rare) prononcées s'agissant de grands projets. D'ailleurs, l'arrêt lui-même opère un certain bilan, en qualifiant l'utilité publique de nationale, nécessaire, et urgente. Ainsi, l'ajout d'une réserve sous la forme de « en principe » serait à notre sens la bienvenue dans le raisonnement du juge.

A titre d'exemple supplémentaire¹¹⁹, le juge retient que n'est pas d'utilité publique au sens de la théorie du bilan, le décret de DUP d'expropriation de droit commun qui avait pour objectif l'implantation d'une station d'égouts. On en déduit que le bilan n'est pas simplement un bilan entre les points positifs et les points négatifs du projet, car cela serait une entrave à l'appréciation souveraine des pouvoirs publics en matière de planification urbaine mais aussi de politique publique. Il s'agit plutôt du bilan entre l'avantage que l'Administration et la société libanaise tireraient du projet et l'atteinte à la propriété privée par l'expropriation ainsi que le dommage économique et social que causerait l'exécution du projet.

De plus, il a été jugé¹²⁰ que la municipalité n'ayant pas à sa disposition de parcelles qui lui permettraient de construire une mairie dans les conditions qu'elle prévoit, l'expropriation d'un terrain est justifiée par l'utilité publique ; et que¹²¹ l'objectif environnemental poursuivi par le projet (une décharge de déchets) dépasse par son importance les dommages que l'exécution du projet engendrerait.

La théorie du bilan agit donc en jurisprudence libanaise en tant que correctif en matière d'aménagement urbain. Elle permet au juge d'opérer une appréciation concrète de l'ensemble du projet voulu par l'administration active au vu de ses répercussions tant sociales qu'environnementales, et au vu de l'atteinte prévue au droit de propriété.

Le juge est également intervenu pour délimiter la période de validité des déclarations d'utilité publique. C'est ce que nous étudions dans ce qui suit.

¹¹⁹ CEL n° 468 du 23/4/2013, Ghanimé

¹²⁰ CEL n° 311 du 7/2/2017, Kahalé

¹²¹ CEL n° 490 du 26/5/2022, Société K. Juniors

Section 3 : La période de validité des déclarations d'utilité publique

Les textes sur l'expropriation au Liban sont de nature à souvent favoriser l'Administration. Pour ne donner que cet exemple, l'article 32 du Code de l'expropriation dispose que l'Administration peut, à tout moment avant le paiement de l'indemnité retirer le décret déclarant l'utilité publique. De plus, même après l'entrée en vigueur du Code de l'expropriation de 1991, et jusqu'en 2006, la déclaration d'utilité publique résultant du décret d'alignement n'était cantonnée dans aucun délai par les textes. Or la multiplication des alignements qui n'ont pas été exécutés pendant des dizaines d'années a porté une atteinte inexcusable au droit de propriété garantit par l'article 15 de la Constitution, surtout que les projets pour lesquels ces décrets avaient été pris n'allaien jamais être exécutés. Après avoir avoué cette brèche à la Constitution dans les motifs de la loi de 2006, le législateur a enfin cantonné l'expropriation par alignement dans des délais. Désormais, les deux types de DUP obéissent à des délais légaux après lesquels elles sont caduques.

Les décrets de DUP d'expropriation de droit commun n'ont ainsi pas suscité un contentieux aussi important quantitativement, surtout que le Code de l'expropriation de 1991 dispose dans son troisième article que le décret déclarant l'utilité publique (expropriation de droit commun) doit mentionner la période maximale dont dispose l'administration pour commencer à exécuter l'expropriation, ce délai ne pouvant dépasser les huit ans.

Jadis¹²², la décision d'alignement/de tracé de route emportait avec elle inconstructibilité des terrains nécessaires aux travaux. L'administration n'avait pas de délai pour mettre à terme le projet d'alignement ou de tracé de route. Le requérant n'était donc pas admis à demander l'expropriation de son terrain ou la délivrance d'une autorisation d'urbanisme (même afin de restaurer son bien) sur son terrain.

S'agissant de l'application du même corpus législatif, il paraît que le temps a fait évoluer la jurisprudence. Dans son arrêt Houssami de 1957¹²³, le juge a probablement été moralement influencé par l'article 49 du Code de l'expropriation de 1954 (qui n'était pas applicable en l'espèce, la requête ayant été présentée avant son entrée en vigueur) selon lequel le décret d'alignement est valable pour 10 ans renouvelables. Ainsi, il a été jugé que si le législateur (Code de l'expropriation de 1932) n'a pas donné à l'Administration de délai pour exproprier (et compenser le propriétaire

¹²² CEL n° 84 du 25/1/1927, Tasso

¹²³ CEL n° 179 du 20/2/1957, Houssami

exproprié), elle est cantonnée dans un délai de 10 ans par le juge. Passé ce délai, le requérant est admis à engager la responsabilité de l'Administration pour inexécution de sa décision d'expropriation. Le juge dans cet arrêt octroie une somme égale aux intérêts qu'aurait perçu le requérant, calculée avec pour principal la somme qu'il aurait reçu de l'expropriation (en déduisant la superficie relevant du quart gratuit). Sans pour autant user du terme de « faute », le juge soutient que l'autorité publique aurait dû exproprier dans un délai ne dépassant pas dix ans. A défaut, il fallait qu'elle abroge (ou fasse abroger) le décret d'alignement. C'est cette négligence qui a ouvert le droit à réparation du requérant.

Ensuite, l'article 13 du Code de l'urbanisme de 1962 ainsi que l'article 14 du Code de 1983 ont prévu que les documents d'urbanisme restent en vigueur jusqu'à leur réexamen ou leur abrogation. L'article 14 ajoute, afin de clarifier toute ambiguïté, que cette disposition est applicable s'agissant des décrets d'alignement. Ces deux articles prévoient en outre que, s'agissant des parcelles dont l'utilité publique a été déclarée par les plans d'urbanisme, l'autorité administrative est tenue de commencer la procédure d'expropriation (de droit commun) dans un délai de 10 ans à compter de l'édition du décret portant schéma directeur et/ou plan de détail.

C'est dans ce contexte de pérennité des décrets d'alignement que l'article 17 de la loi portant modification du Code de l'expropriation (loi du 8/12/2006) a intégré en droit libanais une disposition tant attendue. Nous en proposons la traduction¹²⁴ partielle suivante :

« Les décrets d'alignement en vigueur à la date de publication de la présente loi et dont la date de promulgation ne dépasse pas vingt ans demeurent en vigueur, à condition que leur durée totale de validité ne dépasse pas vingt-cinq ans.

Les décrets dont la date de promulgation dépasse vingt ans demeurent en vigueur pendant cinq ans à compter de la date de publication de la présente loi.

Si ces délais expirent sans que l'Administration compétente ne décide de procéder à l'expropriation, le décret est réputé comme nul et de nul effet. L'Administration compétente, de sa propre initiative ou à la demande de l'intéressé, doit demander au secrétaire du registre foncier de radier les mentions de ce décret.

¹²⁴ Traduction de l'auteur

Exception sera faite s’agissant des décrets élargissant des voies existantes, et pour lesquels les délais susmentionnés sont prolongés de quinze années supplémentaires. (...) »

La loi a aussi modifié l’article 35 du Code de l’expropriation qui dispose désormais que les décrets d’alignement sont valables pour une période de dix ans renouvelables une seule fois par décret pour une période maximale de trois ans.

Suite à cette loi, et dès l’expiration du délai de cinq ans à compter de la publication de la loi (donc le 21 décembre 2011), un contentieux important en nombre occupe le juge administratif : c’est le contentieux de la radiation des mentions de décrets d’alignement. Ce contentieux a connu un revirement notoire de jurisprudence.

Initialement¹²⁵, et conformément à sa jurisprudence antérieure¹²⁶ à la loi de 2006, le juge rejetait pour incompétence les requêtes dirigées contre les refus (tacites ou exprès) de l’Administration formulées en application de l’article 17 précité. Se basant sur cet article, le juge rappelle que la demande de radiation doit être présentée au registre foncier par l’administration expropriante. Il poursuit ensuite et déclare qu’il est incompétent dans les domaines qui sont de la compétence du secrétaire du registre foncier, dont ceux concernant la radiation des mentions de décrets d’alignement. En effet, les décisions de ce dernier sont susceptibles d’appel (le texte et l’arrêt le disent) devant le juge judiciaire, bénéficiaire d’un bloc de compétence en matière de propriété foncière privée, et ce nonobstant la présence d’une décision administrative.

C’est par une décision du Conseil du contentieux¹²⁷ (pendant libanais de l’assemblée du contentieux du Conseil d’Etat) devenue aujourd’hui célèbre chez les administrativistes libanais que le juge se déclarera compétent un an plus tard. C’est cette même décision qui posera le régime juridique applicable dans ce contentieux :

Le juge explique que l’Administration compétente est dans ce cas celle pour le compte de qui le décret déclarant l’utilité publique a été édicté (municipalité, Etat, etc.) et qui se trouve responsable d’en poursuivre la radiation quand les conditions de l’article 17 sont réunies. Le refus de cette administration est une décision administrative dont le contentieux relève du Conseil d’Etat, même si un tel contentieux paraît être lié à la protection de la propriété privée. Le juge rappelle d’ailleurs

¹²⁵ CEL n° 395 du 26/3/2013, Frangé

¹²⁶ CEL n° 500 du 5/6/2006, Dib

¹²⁷ CEL Ass. n° 407 du 27/2/2014, Francis

qu'il n'est pas systématiquement incompétent en matière de propriété privée car il conserve une part importante de compétence dans le contentieux de l'expropriation et du séquestre administratif. C'est le critère matériel du droit administratif que le juge utilise dans cet arrêt en disant que c'est le juge administratif qui est compétent toutes les fois où l'agissement de l'administration peut être qualifié d'acte administratif.

Dans cette décision est posée une question supplémentaire car l'administration n'avait pas établi qu'elle avait partiellement traduit le décret en commission : il s'agit du point de savoir si la traduction partielle en commission d'expropriation d'un décret d'alignement a pour effet de neutraliser l'application des délais de l'article 17 précité vis-à-vis des propriétaires dont les terrains n'ont pas encore été traduits devant lesdites commissions. Des décisions ultérieures apporteront des précisions à ce sujet, et ce au vu de l'article 8 du Code de l'expropriation.

La décision Yammine¹²⁸ est l'un des cas de figure dans lesquels le Conseil d'Etat a fait application de l'article 8 précité, et selon lequel « Quand l'Administration décide de commencer à exécuter l'expropriation, elle traduit le décret avec tout le dossier à la commission d'expropriation de première instance compétente (...) »¹²⁹. La lecture de ce texte laisse penser que le législateur n'avait pas prévu l'éventualité d'une exécution par tranches des expropriations. Néanmoins, des considérations d'ordre financier ont poussé l'Administration à ne traduire que partiellement bon nombre de décrets d'alignement. De plus, des intérêts ont été prévus par le législateur afin de dédommager les propriétaires du retard de l'Administration à payer l'indemnité d'expropriation suite à la décision des commissions d'expropriation, ce qui a poussé les collectivités publiques à ne traduire que partiellement lesdits décrets.

Le juge a naturellement considéré dans l'arrêt précité que l'expropriation ne reçoit de début d'exécution à l'encontre du propriétaire qu'à compter de la traduction de sa parcelle de terrain en commission. En effet, le législateur a voulu, par la loi de 2006, trouver une juste balance entre l'aménagement urbain et le droit de propriété. Il décide donc que doivent être libérés les terrains grevés de mentions sur le registre foncier, et ce car celles-ci réduisent sensiblement leur constructibilité ainsi que leur valeur pendant de très longues périodes. En effet, certaines mentions concernent des projets routiers qui remontent aux années 1940 et qui n'ont pas été exécutées,

¹²⁸ CEL n° 555 du 26/3/2019, voir aussi : CEL n° 493 du 26/5/2022, Abd El Malak

¹²⁹ Traduction de l'auteur

l'autorité administrative ayant parfois négligé de les abandonner par décret, ou les ayant traduits partiellement en commission.

Le contentieux de radiation des mentions d'expropriation est devenu tellement surchargé, surtout au vu du refus de l'Administration de donner suite aux demandes de radiation. Récemment, le Conseil d'Etat a ajouté un considérant de principe à ces décisions dans lequel il fait appel par *obiter dictum* à l'Administration de procéder aux radiations requises par la loi. Nous trouvons pertinent de le reproduire partiellement¹³⁰ :

« Considérant que le Conseil d'Etat, dans un souci de protection de la propriété individuelle et d'application des dispositions (...) de l'article 17 (...), et afin d'éviter la multiplication des requêtes similaires dont le temps de traitement pénalise les propriétaires (...), recommande à l'Administration (le ministère des travaux publics et des transports) qui détient les dossiers desdits décrets (...) de procéder à la radiation des mentions des décrets d'alignement qui sont devenus nuls et de nul effet, et ce en demandant celle-ci (la radiation) au secrétaire du registre foncier ».

Afin de clôturer ce chapitre, il serait intéressant de rappeler que l'expropriation peut être prévue par les schémas directeurs et plans de détail. C'est ainsi que l'article 15 du Code de l'expropriation de 1983 dispose que les documents d'urbanisme édictés conformément à l'article 12 du Code ont les mêmes effets que les décrets d'alignement et de déclaration d'utilité publique. L'article 14 du Code de 1962 contient une disposition similaire.

Ayant exposé les aspects jurisprudentiels de l'expropriation au Liban qui intéressent le droit de l'urbanisme, nous apporterons dans ce qui suit quelques éléments sur l'opération de lotissement.

¹³⁰ CEL n° 352 du 25/4/2024, Abou Zaher

Chapitre 2 : Le lotissement

Le 6^{ème} titre du Code de l'urbanisme s'intitule « Le lotissement » et comporte les articles 27 à 35. Son premier article définit le lotissement comme étant « toute opération ayant pour objet le partage d'une ou de plusieurs parcelles en lots »¹³¹. L'article 28 prévoit, quant à lui, que le lotissement est assujetti à une autorisation antérieure délivrée par l'autorité compétente, qui est au terme de l'article 33 la direction générale de l'urbanisme, les bureaux régionaux de cette dernière, ou les services techniques des municipalités des villes de Beyrouth ou de Tripoli. Une décision que nous analyserons dans la première section nous aidera à cerner l'intervention du juge s'agissant du régime juridique du permis de lotir.

En outre, une loi spéciale intitulée « Incorporation des routes résultant du lotissement au domaine public » est intervenue en 1989¹³² et prévoit l'incorporation gratuite dans certaines conditions des routes et des jardins privés issus d'opérations de lotissement. Ladite incorporation a engendré un contentieux dans lequel le juge est intervenu et a tranché plusieurs points que nous étudierons dans la seconde section.

Section 1- Le régime juridique

Le but de la division foncière est en principe la création de lots à bâtir¹³³, quelle que soit l'affectation des bâtiments. Le Code de l'urbanisme au Liban a prévu que le lotissement peut aussi avoir pour but de faire sortir un terrain de l'indivision¹³⁴. C'est le premier cas de figure qui suscite notre intérêt dans ce chapitre. Contrairement au droit français, sont soumis à l'autorisation de lotir les terrains agricoles que l'article 30 cite expressément et qu'il place sous un régime spécial.

La décision que nous avons choisie afin d'illustrer le régime juridique du permis de lotir concerne les requérants veuve et héritiers Khalifé¹³⁵ qui ont présenté une requête devant le Conseil d'Etat demandant l'annulation de la décision de la DGU portant autorisation conditionnelle de lotir. L'autorisation octroyée imposait des conditions de constructibilité de CES 20%, CET 0.4 et de

¹³¹ Traduction de l'auteur

¹³² Loi n^o 3 du 5/1/1989 telle que modifiée par la loi n^o 388 du 14/12/2001

¹³³ Jacquot (H), Priet (F) et Marie (S), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 449

¹³⁴ Article 27

¹³⁵ CEL n^o 576 du 5/4/2004, Khalifé

hauteur maximale de 7.5 mètres sur les 26 lots prévus de 1200 m² chacun, les requérants estimant de telles conditions être injustifiées. Leur projet prévoyait en outre une superficie totale de 13 466m² de routes et de jardins privés.

Après avoir déclaré le recours recevable, le juge rappelle les règles de compétence applicables (article 32 du Code de l'urbanisme) selon lesquelles il relève de la DGU, des services régionaux de l'urbanisme, ou des municipalités de Beyrouth ou de Tripoli d'octroyer le permis de lotir. Cette autorisation ne relève donc pas des autorités locales (hormis Beyrouth et Tripoli), contrairement au permis de construire.

L'autorité compétente est admise, conformément à l'article 30 du Code de l'urbanisme, en octroyant un permis de lotissement, à prévoir des conditions particulières dans certains cas limitativement énumérés, et tenant à la sécurité et à la salubrité publique (1), aux paysages naturels (2), aux cas dans lesquels l'exécution du projet de lotissement aura pour effet d'imposer à la collectivité publique de réaliser de nouveaux équipements (3), si le lotissement est demandé dans une région éloignée des régions peuplées (4), ou encore si le lotissement est demandé dans une région forestière ou dotée de paysages naturels spéciaux auxquelles les autorités publiques ne veulent pas étendre la construction (5). Ce sont ces mêmes conditions qui pourraient mener l'Administration à refuser le permis de lotir.

Le juge indique que, hormis ces cinq cas de figure, l'Administration est tenue d'octroyer un permis de lotir dépourvu de conditions particulières. Néanmoins, si l'une de ces conditions est vérifiée, l'on comprend que l'Administration soit libre (pouvoir d'appréciation) de refuser le permis complètement, ou de l'octroyer sous forme conditionnelle, hormis les cas d'erreur manifeste d'appréciation. Nous n'avons pas pris connaissance de décisions du CEL qui vont dans ce sens.

La nature des conditions particulières que peut imposer le permis de lotir a aussi été précisée par le juge. L'arrêt indique que la DGU est admise à imposer des conditions de constructibilité telles que le CES, le CET, ainsi que la hauteur maximale autorisée.

Il convient d'ajouter que, dans les zones déjà organisées par un document d'urbanisme, ainsi que dans les zones soumises au règlement national d'urbanisme, la DGU n'a le droit d'imposer que des conditions plus strictes que celles déjà en vigueur quand elle est en présence de l'un des cinq cas précités, et ce au nom du principe de la légalité, mais aussi en application de l'article 29 du

Code de l'urbanisme selon lequel¹³⁶ « Le permis prévu par l'article 28 de ce décret-loi doit être refusé si le projet de lotissement n'est pas conforme aux textes en vigueur qui concernent l'urbanisme et la construction dans la zone concernée, et surtout aux dispositions concernant les superficies et dimensions minimales de chaque lot. Dans les zones, groupements de zones peuplées et régions dans lesquelles les règles en vigueur ne définissent pas cette superficie (et ces dimensions), elle sera fixée par décision du CSU ».

Le juge, afin de déterminer si la parcelle en question se trouve dans une région forestière, a fait appel au Code forestier de 1949¹³⁷, ainsi qu'à la loi sur la conservation de la richesse forestière et des bois de 1991¹³⁸ pour déduire que la parcelle des requérants n'ayant aucun aspect forestier, elle ne vérifie pas le 5^e cas de figure précité. L'administration n'ayant pas avancé la preuve de l'un des autres cas de figure, sa décision d'imposer des conditions supplémentaires a été annulée par le juge.

Bien que le premier objectif du permis de lotir soit le contrôle de l'implantation urbaine de moyenne et de grande envergure, son second objectif est d'assurer la participation du lotisseur au développement du réseau routier ainsi qu'aux autres équipements, et de ne pas faire peser sur l'Administration des charges supplémentaires que les constructions engendreraient. C'est pour cela que l'article 30 du Code de l'urbanisme prévoit que le permis de lotir contient obligatoirement l'aménagement d'un réseau routier. L'article poursuit que ce permis peut prévoir, selon l'importance du projet et son objectif, la réalisation de travaux. Ces travaux concernent surtout le réseau d'eau potable, d'eaux usées et d'illumination, ainsi que la création de zones libres ou boisées, et d'espaces de stationnement de véhicules. Le permis peut aussi prévoir la participation du lotisseur en apport de terrains ou en numéraire afin d'exécuter les équipements publics qui répondent aux besoins de l'opération de lotissement. L'apport gratuit en terrains ne saurait dépasser le quart de la superficie totale sans l'accord du lotisseur. Il s'agit là d'une nouvelle application de la règle du quart gratuit au profit de l'Administration. Cette application est à nuancer au vu de notre développement suivant, surtout en ce qui concerne les projets de lotissement de faible

¹³⁶ Traduction de l'auteur

¹³⁷ Loi du 7/1/1949 et ses modifications

¹³⁸ Loi n°85 du 7/9/1991 et ses modifications

envergure (moins de 6 immeubles) pour lesquels l'incorporation au domaine public des routes privées est facultative.

En ce qui concerne la durée du permis de lotir, l'article 31 du Code de l'urbanisme dispose que l'autorisation de lotir devient sans effet si les démarches administratives au registre foncier ne sont pas déclenchées par le lotisseur dans le délai d'un an de l'octroi du permis, ainsi que si les travaux ne sont pas exécutés dans le délai spécifié par ledit permis. Ce délai ne saurait dépasser dix ans.

Après l'exécution du permis de lotir, un contentieux est né de l'application de la loi sur l'incorporation des routes résultant du lotissement au domaine public. Il convient de l'étudier dans ce qui suit.

Section 2- L'incorporation gratuite au domaine privé/public de l'Administration

Une fois les équipements (surtout le réseau routier) installés par le lotisseur, le législateur a ouvert la possibilité aux collectivités publiques de les incorporer gratuitement au domaine public (et parfois privé) de l'Administration. Vu que cette section traite d'un seul texte de loi, nous proposons de le reproduire. Ensuite, nous étudierons en quatre paragraphes de taille très modeste l'apport du juge en matière d'identification de la décision faisant grief (paragraphe 1), de nécessité de l'approbation du CSU (paragraphe 2), d'autorité compétente pour demander l'incorporation (paragraphe 3), et de contrôle du juge (paragraphe 4) sur les motifs de l'incorporation.

L'article premier de la loi précitée dispose que¹³⁹ :

"Les collectivités publiques (administrations publiques, établissements publics, municipalités) peuvent incorporer gratuitement au domaine public les voies privées résultant du lotissement, et ce après exécution définitive du lotissement au registre foncier.

L'incorporation est prononcée par décision du supérieur hiérarchique de l'administration publique ou du chef de l'exécutif des établissements publics ou par décision du conseil municipal, après approbation du CSU. Ladite incorporation est obligatoire s'agissant des voies ou tranches de voies

¹³⁹ Traduction de l'auteur

dont bénéficient plus de six immeubles bâtis ou en construction et appartenant à six propriétaires différents au moins.

Si la collectivité publique n'effectue pas l'incorporation d'office, les propriétaires des immeubles ou certains d'entre eux peuvent en faire la demande. La collectivité publique doit répondre à cette demande dans un délai de trois mois. Les collectivités publiques peuvent également incorporer gratuitement dans leur domaine public ou privé les sites destinés aux équipements publics (services publics) ainsi que les jardins privés résultant du lotissement pour y réaliser des projets d'intérêt général.

Lorsqu'elles incorporent les jardins privés résultant du lotissement à leur domaine public ou privé, les autorités publiques s'engagent à préserver leur caractère de jardin et à ne pas y édifier de constructions quelles qu'en soient les raisons, à l'exception des équipements nécessaires aux jardins publics, et sauf pour la construction d'espaces publics de stationnement, de terrains de jeux et d'installations sportives avec leurs espaces de stationnement souterrains, et à condition que ces derniers ne soient pas rendus fonctionnels avant la réalisation du jardin.

Les autorités publiques ne sont pas admises à vendre les biens immobiliers résultant de l'incorporation."

Les limites ajoutées à la libre affectation de ces terrains ont été insérées à cet article par la loi n° 388 du 14/12/2001. Le législateur explique dans les motifs de cette modification qu'elle est due à l'usage abusif des biens incorporés qu'ont fait les municipalités, qui ont édifié des immeubles sur ces espaces initialement destinés à devenir des jardins privés, tandis que le but de cette procédure est l'embellissement, le respect de l'environnement ainsi que l'encadrement du développement urbain.

Paragraphe 1 : L'identification de la décision faisant grief

La procédure d'incorporation fait intervenir plusieurs acteurs, dont les services de l'urbanisme, les municipalités, ainsi que les propriétaires de terrains qui ont fait l'objet de lotissement. Vu qu'il s'agit d'une procédure attentatoire à la propriété privée et de nature autoritaire, les lotisseurs ont souvent présenté des requêtes contre les décisions qui en font application. Leurs requêtes, parfois

trop zélées, se sont vues déclarées irrecevables car visant des décisions préparatoires ne faisant pas grief.

Par exemple, dans la décision Reaidy¹⁴⁰ de 2022, il a été jugé que la délibération municipale initiale portant incorporation au domaine public de l'administration d'une route issue d'un lotissement est préparatoire et insusceptible de recours devant le Conseil d'Etat, sauf s'il apparaît des pièces du dossier que la municipalité concernée avait entendu rendre cette décision exécutoire (par exemple en ne tentant pas d'obtenir l'approbation préalable du CSU avant de prendre une seconde délibération qui elle, serait exécutoire). En l'espèce, la municipalité concernée avait expédié l'original de sa délibération au CSU, chose qui a constitué une preuve suffisante du caractère préparatoire de la décision contestée, la municipalité devant par la suite réunir son Conseil une fois l'approbation du CSU acquise.

Dans une deuxième décision¹⁴¹ de la même année, le juge déclare que l'avis positif des services de l'urbanisme concernant l'incorporation au domaine public de routes résultant du lotissement n'est pas une décision faisant grief et est donc insusceptible de recours pour excès de pouvoir. C'est la décision de la municipalité portant incorporation qui est susceptible d'être attaquée en justice et qui l'a été en l'espèce.

Il en aurait été autrement, mais les arrêts font à notre connaissance défaut, si une municipalité ou un propriétaire présentaient une requête contre le refus des services de l'urbanisme et non pas leur approbation, un tel refus mettant fin à la procédure d'incorporation et faisant grief.

D'ailleurs, la haute juridiction a admis la requête contre l'approbation du CSU, et ce quand il s'est avéré que celle-ci a eu des effets juridiques et qu'elle se présentait comme une décision finale et non pas préparatoire. C'est le cas des trois décisions que nous analyserons dans le troisième paragraphe.

Le Conseil d'Etat accorde un poids important à l'avis des autorités techniques, qu'il convient d'analyser dans ce qui suit.

¹⁴⁰ CEL n° 385 du 6/4/2022, Reaidy

¹⁴¹ CEL n° 501 du 31/5/2022, Fakih

Paragraphe 2 : La nécessité de l'approbation du CSU

Le texte nous indique que la décision de l'autorité compétente doit être prise après approbation du CSU. Il s'agit donc d'un avis conforme duquel l'autorité compétente ne saurait se soustraire. Le vice résultant du défaut d'approbation du CSU n'est donc pas un vice régularisable, mais un vice qui affecte la validité même de la décision municipale (ou de toute autre autorité compétente). C'est ainsi qu'il a été jugé¹⁴² que l'approbation du CSU est nécessaire pour incorporer une route résultant d'un lotissement au domaine public de la municipalité, une telle approbation ne pouvant valablement intervenir après la décision d'incorporation prise par le Conseil municipal.

Paragraphe 3 : L'autorité compétente pour demander l'incorporation

La procédure prévue par la loi de 1989 est certes exorbitante du droit commun et très attentatoire à la propriété privée. Surtout, elle est automatique dans bon nombre de cas (les routes desservant plus de 6 immeubles appartenant à 6 propriétaires différents) ou sinon facultative mais autoritaire (prise souvent à contre gré des lotisseurs). C'est dans cette lancée que le Conseil d'Etat a pris une position plutôt restrictive dans son interprétation de ce texte, surtout en ce qui concerne l'autorité compétente pour demander l'incorporation. Dans plusieurs décisions¹⁴³, le Conseil d'Etat a jugé que la requête contre l'avis positif du CSU est recevable quand ledit avis souffre du vice d'incompétence. En effet, le CSU ayant agi sur demande du « mokhtar », il avait pris un avis qui n'a donc pas été transmis à l'autorité municipale (qui était d'ailleurs dissoute) et entendait donner à sa décision un caractère exécutoire.

Pourtant, la motivation de ces trois décisions montre que le juge ne s'est basé que sur la nature d'avis favorable des décisions attaquées pour conclure que, même positifs, ces avis étaient susceptibles de recours devant le CEL. Cette jurisprudence concernant les avis conformes positifs n'a pas, à notre connaissance, été étendue à d'autres parties du contentieux administratif. Nous pensons qu'il s'agit simplement d'une motivation un peu mal aisée de la part du juge, qui aurait pu se baser sur le vice d'incompétence sans considérer que le CSU agissait à l'intérieur de sa sphère de compétence en octroyant les avis requis, car le « mokhtar » n'est pas une autorité administrative capable de décider (ou d'être à l'origine de la demande) de l'incorporation, mais un

¹⁴² CEL n° 463 du 11/5/2022, Khoury

¹⁴³ CEL n° 485 du 19/5/2021, Roukoz ; CEL n° 188 du 15/2/2023, Francis; CEL n° 217 du 13/2/2024, Roukoz

agent local de l'Etat. En effet, en cas de vacance du Conseil municipal (ex : dissolution), c'est au « caïmacam » ou au « mohafez » qu'il revient d'exercer l'autorité municipale. Les localités dépourvues de municipalités sont aussi soumises aux autorités précitées.

Paragraphe 4 : Les motifs de l'incorporation

La question des motifs de l'incorporation ne se pose certainement pas quand celle-ci intervient en application d'une compétence liée (donc pour les routes privées desservant plus de six immeubles appartenant à au moins six propriétaires). Néanmoins, la question profite d'un regain d'intérêt s'agissant des incorporations gratuites facultatives, qui interviennent soit à la demande des intéressés, soit d'office. Le texte autorise les autorités compétentes à incorporer à leur domaine public les voies ou tranches de voies desservant six immeubles ou moins, appartenant à moins de six propriétaires. Il permet aussi l'incorporation gratuite au domaine public des sites destinés aux équipements publics, ainsi que des jardins privés, « pour y réaliser des projets d'intérêt général ». Dans le cas des jardins, les autorités publiques s'engagent à préserver leur caractère de jardin (sauf exceptions prévues dans la loi et dans les conditions prévues par celle-ci). En ce qui concerne les jardins, ceux-ci peuvent être incorporés tant au domaine public qu'au domaine privé de l'Administration.

Les décisions que nous retenons¹⁴⁴ concernent des requérants de la même famille et les jardins privés issus d'un même lotissement. Ceux-ci ont été incorporés par deux décisions au domaine privé et ensuite public de l'Administration.

Il y est jugé que sans intérêt le justifiant, la municipalité n'est pas admise à incorporer à son domaine privé ou à son domaine public les jardins qui résultent d'un lotissement. Un tel intérêt est défini comme étant la volonté de la municipalité de créer un jardin public, et ce conformément à la lettre du texte précité. Le Conseil d'Etat a donc opéré encore une fois un contrôle et a qualifié la création de jardins ou le maintien de ceux-ci par la personne publique de « projet d'intérêt général » que les textes prévoient en cas d'incorporation gratuite d'un jardin privé.

Pour terminer ce chapitre, nous apportons trois observations :

¹⁴⁴ CEL n° 246 du 23/12/2014, Milad ; CEL n° 1008 du 20/6/2018, Milad

Premièrement, le législateur a, en 2001, rendu l'affectation des jardins pérenne, et a aussi interdit aux autorités publiques la vente des biens immobiliers résultant des opérations d'incorporation. Par ces dispositions, l'on interdit aux autorités publiques de détourner ces procédures et d'en faire une expropriation gratuite de fait. Si elles incorporent à leur domaine des installations et des équipements, c'est pour en assurer le développement ainsi que l'entretien. Néanmoins, nous trouvons utile d'assortir cette interdiction d'un délai (très long) ou de certaines exceptions : par exemple, les jardins publics deviendraient mal placés si des transformations urbaines ultérieures venaient à transformer une zone initialement résidentielle en une zone industrielle.

Deuxièmement, une procédure voisine de celle que nous avons étudié existe en France. Il s'agit du transfert des équipements dans le domaine public¹⁴⁵. Ce transfert est tantôt amiable (à la demande des propriétaires), et tantôt opéré d'office. Il est opéré d'office concernant les voies privées en application de l'article L. 318-3 du Code de l'urbanisme. Néanmoins, l'automatisme et le caractère lié de la compétence font défaut en droit français, des dispositions analogues à celles concernant les voies desservant plus de six immeubles appartenant à 6 propriétaires au moins n'existant pas.

En dépit de l'inexistence en droit français de la règle du quart gratuit, qui, nous l'avons vu, est très bien installée au Liban, le Conseil constitutionnel français a validé le transfert d'office des voies privées, même gratuitement. Sa décision a été vivement critiquée¹⁴⁶.

D'ailleurs, le CEF s'assure conformément à la lettre de la loi et dans un souci d'interprétation stricte d'un texte exceptionnel que les propriétaires ont réellement accepté l'usage public de leur voie et ont renoncé à son usage purement privé. Au Liban, la condition d'ouverture à la circulation de la voie privée n'existe pas et des routes purement privées sont appelées à être ouvertes à la circulation à contre gré des propriétaires.

Troisièmement, l'incorporation obligatoire et facultative des routes ne peut être opérée que suite à un lotissement. Ainsi, la création de résidences fermées devra passer par d'autres instruments juridiques. Il s'agira par exemple des grands ensembles prévus par l'article 16 du Code de la construction.

¹⁴⁵ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 671 et s.

¹⁴⁶ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. P. 892, 1^e note de bas de page

En conclusion, l'Administration agit à double titre en matière de lotissement : en octroyant le permis de lotir, elle approuve et commande les infrastructures qu'elle souhaite faire construire par le lotisseur privé. Ensuite, une fois les infrastructures et équipements installés, elle en incorpore certaines à son domaine, facultativement ou obligatoirement.

L'action administrative dans l'aménagement urbain connaît cependant son apogée quand les autorités publiques procèdent à un remembrement. C'est ce que nous étudions dans le dernier chapitre de cette partie.

Chapitre 3 : Le remembrement

Le remembrement est défini par le dictionnaire Larousse¹⁴⁷ comme suit : « Réunion de différentes parcelles en un seul tenant afin d'effectuer une redistribution rationnelle pour l'agriculture (*remembrement rural*) ou l'aménagement urbain ». Les procédures de remembrement prévues par le Code de l'urbanisme au Liban sont plus adaptées au remembrement urbain, bien que la formulation générale dudit Code (et surtout des articles 21 et 22) n'interdise pas à notre avis la réalisation d'un remembrement en zone rurale et à des fins agricoles. Des remembrements agricoles n'ont pourtant pas eu lieu à notre connaissance, ou du moins n'ont pas généré de contentieux devant le Conseil d'Etat.

Au Liban, ce sont les articles 20 à 22 du Code de l'urbanisme ainsi que le Code du remembrement dans les zones habitées qui posent les règles relatives à cette procédure. Le Code de l'urbanisme a prévu trois modalités de remembrement : le remembrement opéré directement par l'Administration (article 20), le remembrement à travers une société foncière (article 21), et le remembrement à travers un établissement public d'aménagement, dit EPA (article 22).

Le remembrement via société foncière ne sera pas étudié dans cet ouvrage. Son contentieux relève en grande partie du juge judiciaire, et les interventions du juge administratif sont rares. Nous n'étudierons pas, non plus, le régime juridique de SOLIDERE, société anonyme cotée en bourse au Liban, et qui a pour but la reconstruction et la gérance du centre-ville de Beyrouth. Cette société est la seule qui a été créée par décret en application de la loi n° 117 du 7/12/1991, qui instaure un régime spécial et dérogatoire soumis dans sa quasi-totalité au droit privé et surtout au Code de commerce.

L'article 1 du Code du remembrement dans les zones habitées dispose que le remembrement peut être opéré pour 7 mobiles limitativement énumérés. Leur domaine d'application est pourtant très large, laissant à l'Administration une grande marge de manœuvre pour apprécier l'opportunité d'opérer un remembrement. Il s'agit de :

- 1- Créer des espaces embellis ou agrandir les villes et les villages.

¹⁴⁷ Définition disponible sur www.larousse.fr

- 2- Procéder à un nouveau découpage des quartiers anciens et des zones déjà bâties en vue de les embellir ou d'y améliorer les conditions sanitaires.
- 3- Reconstruire les quartiers anciens ou endommagés par une catastrophe.
- 4- Percer de nouvelles voies publiques approuvées (par décret).
- 5- Créer de nouveaux quartiers résidentiels.
- 6- Mettre en œuvre, partiellement ou totalement, un schéma directeur approuvé (par décret).
- 7- Modifier les limites entre deux parcelles ou plus.

Dans une première section, nous nous intéressons au remembrement opéré directement par l'Administration, pour ensuite indiquer dans une seconde section les apports du juge concernant l'établissement public d'aménagement.

Section 1 : Le remembrement opéré directement par l'Administration

Nous retenons deux décisions de justice qui intéressent cette procédure. Elles nous permettront de comprendre les conditions de recevabilité de la requête (Paragraphe 1) présentée contre le décret de mise en œuvre de la procédure de remembrement, ainsi que l'étendue de la protection des droits du propriétaire (paragraphe 2) par le juge.

Paragraphe 1 : Les conditions de recevabilité de la requête

Dans la décision Bou Chahine¹⁴⁸ de 2006, le Conseil d'Etat rejette un recours présenté hors délai contre un décret déclenchant la procédure de remembrement dans le village de Hammana plusieurs années après la parution dudit décret. La haute juridiction a pourtant traité, avant de prononcer le rejet, de plusieurs points concernant la recevabilité. Il s'agit successivement de la compétence du juge administratif, de la qualité à agir, et de l'intérêt à agir.

¹⁴⁸ CEL n° 145 du 6/2/2006, Bou Chahine

Premièrement, le juge rappelle que l'article 11 du Code du remembrement dans les zones habitées dispose que les schémas ainsi que les tableaux d'estimation doivent être transmis au juge, tenu de déclarer cette transmission au journal officiel et dans trois journaux locaux désignés par le juge. La personne concernée a ensuite un délai de 30 jours pour consulter les documents qui le concernent et au besoin présenter une opposition devant le juge, qui la transmet à une commission pour avis. Ledit juge arbitrant en dernier ressort ces oppositions, approuve les plans et désigne la date de début des opérations de remembrement. L'article 17 contient, quant à lui, des dispositions analogues sur l'opposition mais qui concernent la distribution des nouvelles parcelles de terrain après que le remembrement a eu lieu.

Le Conseil d'Etat en déduit que la compétence du juge chargé des opérations du remembrement (un magistrat du 10^e échelon au moins nommé par le ministre de la justice) se réduit au règlement des oppositions aux tableaux d'estimation et de distribution, ainsi qu'à l'approbation du tableau d'estimation finale. Cette compétence ne s'étend pas à l'appréciation de la régularité du décret déclenchant l'opération. C'est donc le Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative, qui est compétent.

Deuxièmement, le juge affirme que le requérant, propriétaire terrien au sein de la zone de remembrement, justifie d'une qualité suffisante pour présenter son recours.

Troisièmement, le juge déclare que le requérant a aussi un intérêt certain à agir contre le décret déclenchant l'opération d'aménagement, vu que cette dernière implique une nouvelle distribution des parcelles et une confiscation gratuite (règle du quart gratuit en matière de remembrement) de 25% des terrains concernés au profit du domaine public. De manière générale, cette opération engendre des changements importants dans la situation du requérant en matière de propriété privée. Ceci justifie l'intérêt à agir des propriétaires terriens touchés par le remembrement.

Quatrièmement, le recours présenté est rejeté quant au délai et en application de la théorie de la connaissance acquise empruntée au contentieux administratif général et de l'exécution de la décision (à l'encontre de la personne concernée) qui fait courir le délai de recours contentieux.

En effet, bien que la puissance publique n'ait pas pu prouver qu'elle avait effectué les formalités de publication imposées par la loi, le requérant avait obtenu des certificats de propriété suite aux opérations de remembrement. Il avait aussi présenté, quelques années plus tôt, des oppositions

devant le juge chargé du remembrement. Le décret qu'il attaquait avait donc reçu exécution à son encontre au sens de l'article 69 du statut du Conseil d'Etat et le délai de recours de deux mois était déjà écoulé de longue date.

Une fois les opérations de remembrement effectuées, et parfois plusieurs années plus tard, il arrive que l'autorité administrative décide de modifier les conditions d'urbanisme instaurées par son aménagement antérieur. Le juge a pris une position plutôt stricte face à ces changements dans une décision que nous étudions dans le paragraphe suivant.

Paragraphe 2 : La protection des droits du propriétaire

Dans la décision Hachem¹⁴⁹ de 2005, le juge se trouve face à un décret de 2002 portant modification du schéma directeur et du plan de détail d'une zone (à Tripoli) qui avait fait objet d'un remembrement pendant les années 1970. Les terrains du requérant ont été placés par le décret attaqué dans une zone moins avantageuse en termes de constructibilité.

Le juge rappelle que la procédure de remembrement implique l'octroi, à chaque propriétaire foncier, d'une parcelle équivalente en valeur à celle dont il était propriétaire avant le remembrement, et ce dans un souci de justice. L'arrêt opère ensuite une comparaison entre les deux zones dans lesquelles la parcelle est susceptible d'être placée, pour conclure que le zonage précédent est plus avantageux au propriétaire. C'est ainsi, qu'en sortant la parcelle du requérant d'une zone et en l'intégrant dans une nouvelle zone **sans raison le justifiant**, l'Administration a excédé ses pouvoirs.

Cette solution paraît, de premier abord, choquante. Le juge déclarerait-il par cet arrêt que, suite à un remembrement, l'Administration aurait perdu son droit de planification urbaine à jamais dans la zone remembrée ? Et que toute modification désavantageuse à un propriétaire deviendrait interdite même des décennies plus tard ? Nous pensons qu'une telle interprétation de cette décision serait contraire à deux considérations :

D'abord, il y aurait violation du principe d'égalité puisqu'un terrain issu du remembrement serait soustrait au pouvoir souverain d'appréciation de l'Administration en matière de planification

¹⁴⁹ CEL n° 366 du 22/3/2005, Hachem

urbaine (que le juge rappelle d'ailleurs dans la décision commentée), et aurait donc un zonage figé dans le temps et lié à une estimation financière des droits fonciers opérée lors de l'opération d'aménagement. Un tel terrain serait donc dans une meilleure position que tout le reste du territoire libanais !

Ensuite, et pour les mêmes considérations évoquées précédemment, les terrains issus du remembrement ne seraient indirectement pas assujettis à la règle de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme sauf *non aedificandi*, la modification du zonage devant alors être soumise à indemnisation par l'Administration afin de ne pas être censurée par le juge.

C'est dans cette optique que nous appelons à une interprétation plus mesurée de la portée de la décision commentée, en se fondant sur la réserve qu'a opéré le juge en déclarant que l'Administration a excédé ses pouvoirs en agissant « sans raison le justifiant ». C'est donc non conformément à l'intérêt général et à l'utilité publique que le décret attaqué aurait été pris. Il existerait donc un intérêt général et une utilité publique qui justifieraient la modification du schéma directeur de la région qui avait fait objet de remembrement, et c'est à l'Administration d'en justifier la présence. Une telle utilité sera-t-elle appréciée strictement ou largement ? Des impératifs d'ordre environnemental seraient-ils par exemple suffisants pour réduire la constructibilité de zones ayant fait objet de remembrement ?

A notre sens, cette appréciation devra se faire en prenant en considération le fait que les parcelles concernées ont déjà fait l'objet d'une procédure urbaine particulièrement invasive et, disons-le, violente. Il faudrait donc un motif renforcé pour justifier de la modification des documents d'urbanisme. Des arrêts ultérieurs devront confirmer ou infirmer cette lecture.

Une dernière hypothèse mérite d'être envisagée. Si l'Administration modifiait, à la suite d'un remembrement, les conditions d'urbanisme de toute le terrain remembré dans les mêmes proportions (exemple : réduction de 10% du CES) : dans ce cas, la condition d'équivalence de la parcelle de terrain pré et post remembrement serait respectée vis-à-vis des autres propriétaires de la zone remembrée.

Dans ce qui suit, nous discuterons de l'approche du juge face aux EPA. Certains éléments sont applicables au remembrement opéré directement par l'Administration, car il est fait application dans les deux cas du Code du remembrement dans les zones habitées.

Section 2 : L'Etablissement public d'aménagement

Ces établissements sont des services publics par détermination de la loi (article 22 du Code de l'urbanisme). Leur contentieux n'est que partiellement administratif.

Dans une première requête¹⁵⁰, les requérants demandent l'annulation du décret déclarant l'utilité publique d'une vingtaine de terrains dans le quartier dit « Saint-Simon » destinés à être expropriés dans une zone qui avait été organisée par décret puis confiée à un EPA créé spécialement pour la réorganiser. Cette décision donne au juge la possibilité d'expliquer le régime juridique applicable en matière d'expropriation au profit du domaine public dans les zones confiées à un EPA.

Il y est soutenu qu'un plan d'urbanisme édicté pour organiser le travail d'un EPA peut valablement se fonder sur les articles 18 et 22 du Code de l'urbanisme :

D'un côté, l'article 18 autorise l'Administration à exproprier les superficies destinées (par les plans d'urbanisme) aux équipements et services publics, tel que les voies, routes, places publiques, jardins et bâtiments publics. De l'autre côté, l'article 22 prévoit l'appropriation temporaire par l'Administration de tous les terrains assujettis à la procédure de remembrement par EPA (aussi dite de réorganisation) et qui sont appelés à réintégrer la propriété privée des particuliers une fois l'opération d'aménagement accomplie.

D'ailleurs, le juge affirme que l'Administration est tenue d'exproprier gratuitement 25% de la superficie relevant de la propriété privée de la zone (donc sans compter au dénominateur la superficie du domaine public déjà existant). Toute superficie excédentaire appartenant à l'Administration, et qui n'est pas affectée par les plans au domaine public, est inscrite au domaine privé de celle-ci.

Dans une deuxième décision¹⁵¹, le juge approuve l'usage par l'Administration des moyens mis à sa disposition par le Code du remembrement dans les zones habitées. On comprend que ce Code est une sorte de droit commun du remembrement, qu'il soit opéré directement par l'Administration, ou par le biais d'un EPA.

L'arrêt poursuit et déclare qu'il appartient au juge chargé du remembrement d'approuver les plans du remembrement par le biais de l'EPA et que sa décision est de nature juridictionnelle. Elle est

¹⁵⁰ CEL n° 170 du 21/12/2021, Semaan

¹⁵¹ CEL n° 315 du 2/3/2010, Municipalité de Ghobeiry

néanmoins insusceptible de tout recours, même en cassation devant le Conseil d'Etat qui se déclare incompétent. Cette décision ne donne pas d'éléments qui permettent de déterminer la nature administrative ou judiciaire du juge chargé du remembrement. L'article 6, quant à lui, ne fait que préciser que « un juge du 10^e échelon (chargé par le ministre de la justice) supervise les travaux de remembrement¹⁵² (...) ». Peu importe donc s'il s'agit d'un magistrat de l'ordre judiciaire, administratif, ou financier (Cour des comptes). Ce critère est donc peu pertinent dans la détermination de la nature de cette juridiction d'exception.

Dans plusieurs décisions ultérieures¹⁵³, le juge apporte une clarification supplémentaire, quoique l'intérêt d'une telle distinction est, en l'état actuel du droit, pratiquement inutile. La haute juridiction déclare que le juge chargé du remembrement prend ses décisions seul et au nom du peuple libanais. Il ne fait donc pas partie d'une commission à caractère juridictionnel.

Ceci fait obstacle à l'application de l'article 117 du statut du Conseil d'Etat selon lequel sont susceptibles de pourvoi en cassation devant ledit Conseil les décisions de justice prises par les «commissions» administratives à caractère juridictionnel même si la loi ne prévoit pas un tel pourvoi. Le Conseil d'Etat interprète le terme de «مَيْنَة» comme signifiant commission, qui doit donc être obligatoirement formée de plus d'une personne. Le fait que le juge se soit livré à un tel exercice nous montre qu'il aurait été susceptible de recevoir le pourvoi si la lettre de l'article 117 était différente et ne se limitait pas aux commissions composées de plus d'une personne par l'usage du terme «سلطات إدارية ذات صفة قضائية» (autorités administratives à caractère juridictionnel) par exemple.

Rappelons néanmoins que cette solution se heurte à la jurisprudence française issue de l'arrêt *CEF, 7 février 1947, D'Aillères*, et selon laquelle une disposition législative prévoyant qu'une décision d'une juridiction (administrative) n'est susceptible d'aucun recours ne saurait par elle-même exclure le recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Un revirement jurisprudentiel serait le bienvenu à notre avis, le caractère administratif du juge du remembrement devant alors être reconnu. En effet, contrairement au droit français, c'est le juge administratif au Liban qui intervient en matière d'expropriation, et qui donc pourrait être appelé à intervenir s'agissant des autres

¹⁵² Traduction de l'auteur

¹⁵³ CEL n°235 du 22/2/2024, Khoury ; CEL n°526 du 11/7/2024, Hattab

opérations d'aménagement urbain comme notamment le remembrement, surtout que c'est l'Administration qui dirige cette procédure et que le CEL en reste son juge naturel.

En définitive, la compétence du Conseil d'Etat se limite donc en matière de remembrement à l'appréciation de la légalité des documents d'urbanisme, ainsi que des décrets déclenchant les remembrements ou instituant une société foncière ou un EPA. Son apport est pourtant, nous l'avons vu dans la première section de ce chapitre, non négligeable.

Dans notre troisième et dernière partie, nous nous intéresserons au contentieux de l'autorisation.

Partie III : L'autorisation urbaine

L'article premier du Code de la construction dispose que : « La construction, la transformation, la restauration et la rénovation de bâtiments de toutes sortes sont soumises à l'obtention d'un permis préalable délivré conformément à la réglementation en vigueur et après approbation des services techniques compétents, établie à l'issue d'une inspection technique réalisée à cet effet »¹⁵⁴. L'article 2 du même Code soustrait certains travaux au régime du permis et les soumet à un régime de déclaration préalable conditionnée par l'obtention d'un récépissé délivré au vu des lois et règlements en vigueur. Ce même article dispose aussi que peuvent être soustraits du régime de la déclaration certains travaux, et ce par décret pris sur proposition du ministre des travaux publics et du transport et après avis du CSU.

Le contentieux de l'autorisation urbaine est un contentieux quantitativement chargé au Liban. Les pétitionnaires se voient souvent, à tort ou non, refuser des autorisations d'urbanisme. De plus, les tiers sont souvent atteints par les autorisations qu'obtiennent leurs voisins et saisissent le juge dans l'espoir que l'atteinte soit illégale et le permis nul. Le caractère technique de l'autorisation urbaine est en outre susceptible de faire tomber les personnes publiques et privées dans l'erreur. Afin de trancher les litiges, le juge a souvent recours à l'expertise.

La juridiction administrative libanaise a eu un apport non négligeable au régime juridique de l'autorisation urbaine qui mérite d'être étudié à travers deux chapitres : le premier concerne l'octroi de l'autorisation, et le second s'intéresse à la phase contentieuse.

¹⁵⁴ Traduction de l'auteur

Chapitre 1 : L'octroi de l'autorisation

Au cours de la première moitié du XXe siècle, le Liban a connu une évolution proche de celle de la France¹⁵⁵ en matière d'autorisation d'urbanisme. En effet, le décret-loi sur l'hygiène publique n°16 du 30/16/1932 contient l'obligation de présenter les plans de toute construction préalablement à son édification (article 23). L'article 26, quant à lui, instaure le certificat de conformité. La parenté de ces dispositions avec les prescriptions de la loi française d'hygiène publique du 15 février 1902 est remarquable, quoique non surprenante au vu de l'influence importante qu'a eu le mandat sur l'ordonnancement juridique libanais.

Il faudra attendre 1940 pour que le gouvernement édicte par décret-loi un Code dédié à la construction¹⁵⁶ et dans lequel l'article premier soumet toute construction (ou transformation, restauration ou rénovation) à l'obtention d'une autorisation préalable du président de la municipalité. Interviendront ensuite le Code de la construction de 1971¹⁵⁷, celui de 1983¹⁵⁸ et le Code en vigueur de 2004.

L'intervention du juge en matière d'autorisation d'urbanisme peut être schématiquement divisée en quatre domaines, qui seront traités dans les quatre sections de ce chapitre. Ainsi, nous développerons successivement les points relatifs aux acteurs privés concernés (Section 1) et à l'autorité compétente (Section 2). Ensuite, nous mettrons en exergue la procédure d'élaboration (Section 3) du permis ainsi que certaines règles de fond à respecter dans l'octroi du permis (Section 4).

Section 1 : Les acteurs privés concernés

Cette section procède d'une courte proposition contenue dans l'article 5 du Code de la construction et selon laquelle « Le permis est octroyé au propriétaire ou à quiconque le remplace légalement¹⁵⁹, et ce sous réserve des droits des tiers »¹⁶⁰. Ainsi, la personne principalement concernée par

¹⁵⁵ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 780 et s.

¹⁵⁶ Décret-loi n°61 du 30/8/1940 et ses modifications

¹⁵⁷ Loi n°59 du 13/9/1971 et ses modifications

¹⁵⁸ Décret-loi n°148 du 16/9/1983 et ses modifications

¹⁵⁹ Ayant droit

¹⁶⁰ Traduction de l'auteur

l'autorisation d'urbanisme est le pétitionnaire (Paragraphe 1). De plus, le législateur a octroyé aux tiers (Paragraphe 2) certaines garanties que le juge a précisées.

Paragraphe 1 : Le pétitionnaire

Afin d'identifier le pétitionnaire, nous avons choisi des décisions qui couvrent plusieurs cas de figure. La décision Turki¹⁶¹ de 1997 rappelle le principe selon lequel le point d'identifier le propriétaire d'un terrain n'est pas de la compétence du Conseil d'Etat, ni de la municipalité. Cette dernière n'a pas le droit de vérifier si les documents présentés (certificat de propriété par exemple) sont légaux ou corrects.

On en déduit que les litiges sur la propriété privée sont du ressort du juge judiciaire. Sauf dans certains cas comme la fraude (documents falsifiés présentés à l'Administration), il ne revient pas aux autorités chargées de délivrer un permis de refuser celui-ci si elles suspectent un litige sur la propriété qui existe entre particuliers. D'ailleurs, la notion de réserve des droits des tiers, que nous étudierons dans le paragraphe suivant, garantit qu'un permis de construire octroyé à tort à un non-propriétaire n'aura aucun effet sur le droit de propriété.

Il en est de même, selon une autre décision¹⁶², en ce qui concerne la décision de retrait d'un récépissé de déclaration préalable motivé par l'existence d'un litige sur la propriété devant le juge judiciaire, le permis n'étant pas de nature à influer sur ledit litige, car l'édification de la clôture autorisée n'est pas de nature à influer sur le droit de propriété ou sur la décision du juge judiciaire.

Cette position de principe est à notre sens celle que devrait toujours retenir le juge, qui ne devrait pas permettre à l'autorité administrative (puis à lui-même) de se substituer au juge judiciaire afin d'apprécier la qualité de propriétaire. D'ailleurs, la position contraire inciterait les administrations à refuser d'octroyer des permis de construire si des litiges sont en cours sur la propriété. Ceci permettrait à son tour à des personnes malveillantes d'intenter des actions en justice qu'ils savent être infondées, et ce pour retarder l'octroi de permis de construire à des personnes dont les intérêts seraient contraires aux leurs. Une solution différente devrait quand même être retenue dans les cas

¹⁶¹ CEL n° 470 du 9/4/1997, Turki

¹⁶² CEL n° 261 du 6/12/2018, Wehbe

où la loi requiert une certaine démarche administrative ou judiciaire pour faire valoir le droit de propriété (succession, terrains non encore cadastrés).

Néanmoins, il est arrivé au juge libanais de dévier de cette position de principe. Par exemple, dans une décision de 2002¹⁶³, le juge annule un permis de construire à la suite de la parution (pendant l'instance) d'une décision de justice du juge judiciaire résolvant un litige de propriété au détriment du pétitionnaire. Cette solution est à notre sens dans le fond celle que le juge est tenu de prendre, puisqu'il s'est avéré que le pétitionnaire n'était jamais (ou n'aurait jamais dû être) propriétaire du terrain pour lequel il demande une autorisation d'urbanisme. Néanmoins, par une formulation qualifiable de peu pertinente et surabondante (motif supplémentaire que le juge aurait pu omettre), la haute juridiction fait allusion au fait que la municipalité connaissait l'existence du litige sur la propriété, et qu'elle aurait dû s'abstenir d'octroyer l'autorisation requise.

Dans un autre cas de figure¹⁶⁴, le juge déclare que le président du conseil municipal est d'ailleurs tenu de refuser l'octroi d'un permis de construire à un pétitionnaire dont la propriété fait l'objet d'un procès judiciaire. Néanmoins, cette argumentation n'a été utilisée que dans une capacité complémentaire, la requête ayant été admise pour d'autres motifs. Il n'est donc pas clair si le juge entend par ces décisions revirer de jurisprudence. Un tel revirement mènerait pourtant à renverser la logique du droit de propriété, qui est censé être établi jusqu'à preuve du contraire, les mentions portées au registre foncier - mais aussi les contrats - devant faire foi devant les administrations quand le pétitionnaire rapporte la documentation suffisante et requise par les textes. Ce n'est qu'une décision du juge qui devrait pouvoir faire varier l'état des choses.

Il a aussi été jugé¹⁶⁵ qu'à la suite d'un contrat de vente, et même avant inscription au registre foncier, l'acheteur dont le contrat dispose que l'appartement est mis à sa disposition dès la signature, obtient le droit (personnel) de disposer et de bénéficier (usufruit) de l'appartement et peut donc valablement demander des autorisations d'urbanisme (il s'agissait ici d'une déclaration), et ce même s'il existe un litige sur la propriété devant le juge judiciaire. Dans cette décision, le juge a fait prévaloir un contrat sur les mentions portées au registre foncier. Nous y voyons une application remarquable de la théorie de l'apparence (légitime) ainsi que de la force obligatoire du

¹⁶³ CEL n° 616 du 4/7/2002, Tarazi

¹⁶⁴ CEL n° 330 du 16/4/2024, Ghazzawi

¹⁶⁵ CEL n° 58 du 7/11/2023, Cortas

contrat qui permettrait au juge de se libérer d'une analyse trop stricte de l'article 4 du Code de la construction.

Dans cette décision, le juge a fait appel à l'article 402 du Code des obligations et des contrats¹⁶⁶ qui dispose que¹⁶⁷ : « La livraison consiste à mettre la chose vendue à la disposition de l'acheteur, de sorte que celui-ci puisse en prendre possession et en jouir librement » ainsi qu'à l'article 393 du même Code qui dispose que¹⁶⁸ : « La vente d'un immeuble ou des droits réels d'un immeuble ne produit d'effet, même entre les contractants, qu'à compter de son inscription au registre foncier ». Il en déduit que le contrat portant livraison d'un appartement avant la date de l'inscription au registre foncier donne à l'acheteur le droit de disposer dudit appartement, et que cette livraison n'est pas liée d'office à l'inscription.

En matière de copropriété, le juge a approuvé l'application de l'article 2 de l'arrêté ministériel n° 276/1 du 2/10/1995¹⁶⁹ selon lequel, en application de l'article 5 précité du Code de la construction, les demandes de permis intéressant plusieurs propriétaires (terrains avec plusieurs propriétaires – indivision), l'approbation de tous ceux-ci doit être dûment recueillie¹⁷⁰.

Il est aussi arrivé au juge de l'excès de pouvoir de faire appel à d'autres corps de règles de droit foncier afin d'identifier la personne qui a le droit de prétendre à la qualité de pétitionnaire. Il s'agit notamment des normes issues du Code de la copropriété des immeubles bâtis¹⁷¹. L'article 11 dispose en effet qu'il faut l'approbation de propriétaires représentant 75% du bâtiment afin de modifier les parties communes de de dernier. Le juge ajoute¹⁷² qu'il revient à l'Administration de s'assurer que la demande d'autorisation d'urbanisme remplit ces conditions et a recueilli le quorum nécessaire des propriétaires.

Quant à l'article 33 du même Code, il pose la règle selon laquelle l'approbation à l'unanimité des propriétaires de l'immeuble est requise pour pouvoir faire des actes de disposition. L'ajout de constructions sur une partie commune de l'immeuble, quoique le pétitionnaire ait reçu de la part

¹⁶⁶ Loi du 9/3/1932 et ses modifications

¹⁶⁷ Traduction de l'auteur

¹⁶⁸ Traduction de l'auteur

¹⁶⁹ Arrêté ministériel portant dispositions spéciales sur les permis de construire et conditions à remplir et documents à présenter pour les demandes de permis de construire, de certificat de conformité, de déclaration préalable.

¹⁷⁰

¹⁷¹ Décret-loi n°88 du 16/9/1983

¹⁷² CEL n° 424 du 8/4/1999, Moussa ; CEL n° 447 du 15/4/1999, Baaklini

de l'association des propriétaires le droit d'usage privatif, nécessite donc l'approbation unanime des autres propriétaires, chose que l'Administration et le juge administratif contrôleront¹⁷³.

De plus, en application du Code municipal et surtout des articles 36 et 72, le vice-président du Conseil municipal est chargé d'assurer les fonctions du président de la municipalité en cas d'absence de celui-ci. C'est à ce titre qu'il est la seule autorité compétente¹⁷⁴ pour délivrer une autorisation d'urbanisme dont le pétitionnaire est le président de la municipalité, qui est tenu de se récuser et de ne pas s'octroyer un permis de construire (ou de se le refuser) pour cause de conflit d'intérêts.

Enfin, les cas dans lesquels le locataire pétitionne pour une autorisation paraissent plutôt rares en jurisprudence. Le juge en admet d'abord la licéité d'une telle demande¹⁷⁵ et se donne le rôle de rechercher si, au vu du contrat de bail, le locataire s'était vu reconnaître le droit de pétitionner pour une autorisation d'urbanisme. Dans une décision ultérieure¹⁷⁶, le juge reconnaît la nullité d'un récépissé de déclaration octroyé au locataire qui n'a pas recueilli la permission préalable du propriétaire.

Après avoir identifié l'acception que se fait le juge administratif du « propriétaire ou quiconque le remplace légalement » (ayant droit), il convient de discuter des tiers.

Paragraphe 2 : Les tiers

La réserve faite par chaque permis octroyé des droits des tiers signifie que¹⁷⁷ l'autorisation d'urbanisme permet à son titulaire de mettre en œuvre son contenu dans le délai fixé par celle-ci, sans que cette mise en œuvre ne puisse nuire aux intérêts que tiennent légitimement les tierces personnes des lois, règlements, mais aussi de leur propre propriété privée. Ainsi, la mention « sous réserve des droits des tiers » que contient toute autorisation d'urbanisme veut que, quel que soit le contenu de celle-ci, elle ne saurait par exemple priver un propriétaire de son bien, ou menacer l'ordre public. Ainsi, quelle que soit la précision des termes, des plans et des données qu'elle

¹⁷³ CEL n° 539 du 6/6/2012, Daou

¹⁷⁴ CEL n° 179 du 15/12/2008, Milan

¹⁷⁵ CEL n° 292 du 28/10/1972, Abi Saab

¹⁷⁶ CEL n° 475 du 17/5/2005, Naufal

¹⁷⁷ CEL n° 470 du 9/4/1997, Turki

contient, l'autorisation ne doit pas se limiter au respect de son contenu, mais doit également tenir compte des lois, des textes et des règles en vigueur, qu'ils y soient mentionnés ou non, explicitement ou implicitement. En conséquence, lorsque l'Administration autorise la réalisation de travaux, elle ne prive pas toute personne lésée par l'exécution de la possibilité de former un recours devant les juridictions administratives ou judiciaires compétentes.

Par cette lecture, le permis de construire se bornerait à reconnaître au constructeur ce qu'il ne peut ignorer au vu de l'adage *nul n'est censé ignorer la loi*, à savoir, son droit de construire sur son terrain conformément aux normes du droit de l'urbanisme mais aussi aux autres législations en vigueur. Ledit permis n'a donc aucune incidence sur les droits litigieux¹⁷⁸.

Les acteurs privés ayant été identifiés, nous étudions dans ce qui suit l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme.

Section 2 : L'autorité compétente

Les Codes successifs de la construction ont octroyé la compétence de délivrance du permis de construire au président de la municipalité, et au « mohafez » de Beyrouth ainsi qu'aux autorités centrales (« mohafez » et « caïmacam ») hors domaine municipal.

Les arrêts nous montrent que les présidents des municipalités doivent souvent défendre leur compétence vis-à-vis de celle des autorités centrales. Des empiètements ont souvent lieu au nom d'un exercice parfois trop zélé du pouvoir de substitution.

Dans un premier paragraphe, nous étudions la compétence du président de la municipalité, pour ensuite nous intéresser à l'incompétence des autorités centrales (paragraphe 2). Ces propos sont majoritairement valables à l'intérieur du domaine municipal et la question perd de son intérêt à l'extérieur de celui-ci, les autorités centrales étant compétentes.

Une précision terminologique mérite d'être opérée à ce stade : nous utiliserons dans ce qui suit le terme de gouverneur au lieu de « mohafez », et celui de préfet au lieu de « caïmacam ».

¹⁷⁸ CEL n° 380 du 31/1/1974, Yazbeck

Paragraphe 1 : Compétence du président de la municipalité

1. La jurisprudence libanaise est allée dans le sens de l'extension de la compétence du président de la municipalité en matière d'autorisations d'urbanisme. Elle soumet à l'obligation d'obtenir une autorisation préalable (ou de présenter une déclaration préalable) toute construction, et ce même si les textes spéciaux ne prévoient pas cette démarche. Nous avons repéré cette tendance s'agissant de la construction de cimetières : la décision Faddoul de 1959¹⁷⁹ soumet la construction de cimetières à la compétence du président du conseil municipal et à l'obligation d'obtenir d'une autorisation d'urbanisme. Le juge rappelle d'abord la double nature des cimetières : il s'agit de constructions dans lesquelles doivent être respectées les documents d'urbanisme mais qui concernent aussi la salubrité publique et qui doivent à ce titre être édifiés selon les prescriptions du décret-loi sur l'hygiène publique qui impose notamment des conditions d'éloignement des cimetières.

Le juge poursuit son raisonnement et indique que ni le Code de la construction, ni le décret-loi sur l'hygiène publique ne contiennent des dispositions qui identifient l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire des cimetières. De plus, les lois en vigueur à l'époque sur l'organisation du ministère de la santé confiaient aux services dudit ministère la compétence du contrôle de salubrité en matière de création et d'utilisation des cimetières publics et privés. Cette compétence ne saurait donc emporter celle de l'octroi des autorisations d'urbanisme.

C'est donc l'absence de textes spéciaux qui a permis au juge de revenir vers le texte général du Code de la construction, dont l'article premier disposait (et dispose toujours bien que la formulation ait changé) qu'il est interdit de construire sans permis octroyé par l'autorité compétente (président de la municipalité).

2. La ville de Beyrouth, capitale du Liban, est d'importance particulière aux autorités centrales. C'est ainsi que l'exécutif municipal est assuré par le gouverneur de la ville, fonctionnaire nommé par l'Etat qui exerce à la fois des compétences étatiques et municipales. La ville de Beyrouth n'en est pas moins une municipalité dotée d'un Conseil municipal présidé par un président. Ce dernier n'étant qu'un président du Conseil, et non pas de l'exécutif municipal.

¹⁷⁹ CEL n° 238 du 20/10/1959, Faddoul

C'est ainsi que le gouverneur est appelé à agir au nom de l'Etat dans certains domaines et au nom de la municipalité de Beyrouth dans d'autres. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a jugé que¹⁸⁰ le gouverneur de Beyrouth agit en tant que chef de l'exécutif municipal en octroyant ou en refusant des permis de construire. Il faut donc agir en justice contre la municipalité de Beyrouth et non pas contre l'Etat, et ce sous peine d'irrecevabilité, sachant que le CEL se réserve le droit, en application des règles du contentieux administratif général, d'opérer au besoin la correction nécessaire et de faire introduire la personne publique pertinente à un recours qui lui a déjà été présenté¹⁸¹.

3. Aussi, quand un conseil municipal est dissout, le préfet exerce les pouvoirs municipaux à titre intérimaire, et la décision prise par ce dernier en matière d'autorisations d'urbanisme est réputée avoir été prise par la municipalité¹⁸². C'est contre cette dernière que la requête tendant à l'annulation d'un permis doit être présentée.

4. De plus, en cas de vacance de la présidence du Conseil municipal, il relève d'un PGD non écrit en droit municipal que le fonctionnaire le plus haut classé (le vice-président) assure la continuité du service public, et a donc compétence en matière de permis de construire et de décisions portant démolition¹⁸³.

5. La compétence du président de la municipalité ne saurait néanmoins s'étendre au-delà des textes, quoique certaines tentatives ont eu lieu de la part du ministère de l'intérieur. Ce dernier a, par au moins quatre décisions à contenu presque identique¹⁸⁴, autorisé les présidents des municipalités à octroyer des récépissés de déclarations préalables pour des travaux qui auraient autrement nécessité l'obtention d'un permis de construire (qui est plus onéreux et qui requiert une démarche administrative moins légère). Il s'agit, entre autres, de la construction d'une habitation de moins de 150 m² de superficie par étage et pour un maximum de deux étages, ou de l'ajout d'un étage supplémentaire sur une habitation déjà édifiée (etc.), et ce sous certaines conditions de lieu notamment. Cette circulaire n'est pas vouée à recevoir application dans les chefs-lieux des gouvernorats ou des districts (Cazas), ni dans les grandes villes (etc.).

¹⁸⁰ CEL n° 471 du 9/4/1997, Société des Grands dépôts

¹⁸¹ Par exemple : CEL n° 486 du 11/6/2024, Sohmorani

¹⁸² CEL n° 414 du 26/5/1994, Barakat

¹⁸³ CEL Ass. n° 1250 du 27/6/1974, Dfouni

¹⁸⁴ | وزير الداخلية يعمم مخالفات البناء ويتراجع عنها: البناء العشوائي سلاح أخير لتعزيز شبكات الزيانة والفساد | Legal Agenda (legal-agenda.com), Legal agenda, 2020. Consulté en octobre 2024

La jurisprudence a d'abord curieusement fait application d'une de ces circulaires¹⁸⁵ (n°613/2014) et a annulé un récépissé octroyé non pas pour défaut de base légale, mais car ledit récépissé ne remplissait pas les conditions prévues par cet arrêté (en l'occurrence, le terrain se trouvait en zone agricole, et l'arrêté ne couvrait pas ce type de zone). Par sa décision Assaf¹⁸⁶ de 2022, la haute juridiction a opéré un revirement de jurisprudence en considérant que la circulaire ministérielle n°613/2014 est illégale et ne saurait fonder l'octroi d'autorisations d'urbanisme. En effet, celle-ci constitue un acte réglementaire organisant l'autorisation d'urbanisme dans certaines conditions, le ministre ayant justifié sa décision (aux visas de celle-ci) par la présence d'un nombre croissant de demandes adressées au ministère demandant l'octroi de permis de construire par les municipalités sans qu'il n'y ait besoin de recueillir l'approbation des services techniques de l'urbanisme. Cette circulaire invoque aussi la nécessité de remédier au phénomène des constructions illégales, ainsi que l'impossibilité d'appliquer strictement certaines dispositions du Code de la construction.

Ladite circulaire émane donc d'une autorité incompétente en raison de l'absence de toute disposition conférant au ministre le pouvoir de prendre des mesures réglementaires relatives aux conditions et aux modalités d'octroi des autorisations d'urbanisme. Le juge refuse donc de faire application de cette circulaire, et va même jusqu'à considérer qu'il lui revient de soulever l'exception d'illégalité d'office à tout moment vu que le vice lui-même (incompétence) est d'ordre public.

Quelques temps après cette décision, le Conseil d'Etat a, encore curieusement, fait application de la jurisprudence Daher précitée dans une décision Aoudé¹⁸⁷ de 2022 par laquelle il annule le récépissé sans rechercher la légalité de la circulaire ministérielle. Il affirmera qu'abstraction faite de la légalité de la circulaire, le récépissé octroyé l'a été en méconnaissance de la circulaire (inapplicable en zone touristique) et doit donc être annulé. En faisant abstraction de la légalité de la circulaire, il affirme que celle-ci est pour le moins douteuse, quand bien même il l'avait déclarée illégale un mois plus tôt. Les arrêts ultérieurs¹⁸⁸ mettront fin à cette controverse en faisant application de la jurisprudence Assaf.

¹⁸⁵ CEL n°926 du 5/6/2018, Daher

¹⁸⁶ CEL n°73 du 15/11/2022, Assaf

¹⁸⁷ CEL n°134 du 20/12/2022, Aoudé

¹⁸⁸ CEL n°95 du 5/12/2023, Khalil ; CEL n°492 du 13/6/2024, Abi Antoun

Les autorités centrales sont parfois allées plus loin que cela, et se sont substituées illégalement et sous plusieurs modalités au président du Conseil municipal. Le Conseil d'Etat, expérimentant avec une jurisprudence que nous osons qualifier d'audacieuse, a même momentanément permis ce type d'incursion. C'est ce que nous étudions dans le paragraphe suivant.

Paragraphe 2 : Incompétence des autorités centrales

Si le pouvoir central est incompétent en principe pour octroyer des autorisations d'urbanisme (sauf pour le cas des localités dépourvues de municipalités), il maintient une certaine présence à travers un outil puissant en droit administratif que nous étudions dans un premier lieu. Il s'agit du pouvoir de substitution (A). Ensuite, nous étudierons d'autres modalités d'intervention (B).

A- Le pouvoir de substitution

La première modalité d'intervention des autorités centrales en matière d'octroi d'autorisation d'urbanisme est le pouvoir de substitution qui provient du pouvoir de tutelle (actuellement l'article 135 du Code municipal).

La position du juge a beaucoup évolué depuis la deuxième moitié du XXe siècle, et ce dans le sens d'une plus grande permissivité de l'intervention des autorités centrales face à la récalcitrance des pouvoirs municipaux.

Ainsi, par trois décisions, le Conseil d'Etat affirme que ni le préfet¹⁸⁹, ni le gouverneur¹⁹⁰, et ni le ministre de l'Intérieur¹⁹¹ ne sont compétents pour édicter des décisions octroyant, retirant ou encore abrogeant des permis de construire et ne peuvent non plus décider de l'arrêt des travaux. Ils ne tiennent aucune compétence à cet égard de leur tutelle sur les municipalités, et ne sont pas les supérieurs hiérarchiques des présidents des conseils municipaux.

C'est ainsi que le juge refusait de faire application en matière d'autorisation d'urbanisme de l'article 75 du Code municipal de 1963 qui disposait que¹⁹² : « Si le conseil municipal ou son président refuse ou néglige d'exécuter une action prescrite par les lois et règlements, ou que le préfet lui a demandé par écrit d'exécuter, ou refuse de payer des dépenses obligatoires, le préfet

¹⁸⁹ CEL n° 550 du 23/5/1968, Khoury

¹⁹⁰ CEL n° 924 du 9/7/1968, Ghreir

¹⁹¹ CEL n° 934 du 12/10/1964, Mansour

¹⁹² Traduction de l'auteur

peut, d'office ou sur demande d'un intéressé, adresser au conseil ou au président un ordre écrit d'exécuter dans un délai fixé par ledit ordre. Si le délai expire, le préfet peut, après avoir obtenu l'approbation du gouverneur, procéder lui-même à l'exécution par une décision qui tient lieu de la décision qui aurait dû être prise. La décision prise par le préfet est inscrite au registre des décisions. Cette décision n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée par l'autorité de tutelle compétente ».

Il se peut que le juge ait refusé de faire application de ce pouvoir exorbitant car le Code municipal de 1963¹⁹³ ne listait pas au titre des compétences du président de la municipalité (article 92) l'octroi des autorisations d'urbanisme. La solution aurait pu être différente à notre sens car l'article 75 précité concerne les actes prescrits par les lois et les règlements, et non seulement par le Code municipal. C'est (probablement) dans un souci d'indépendance des législations, et de séparation entre le droit de l'urbanisme et le droit municipal que cette solution a été retenue.

Le Code municipal en vigueur cite dans son article 74 au titre des pouvoirs du président de la municipalité l'octroi des permis de construire ainsi que des certificats de conformité, et ce après approbation des services techniques compétents. De plus, l'article 135 du même Code dispose que¹⁹⁴ : « Si le conseil municipal ou son président s'abstient d'exécuter¹⁹⁵ une action prescrite par les lois et règlements, le préfet peut adresser au conseil municipal ou à son président un ordre écrit motivé enjoignant l'exécution de cette action dans un délai déterminé.

En cas de non-exécution dans le délai imparti, le préfet peut, après approbation du gouverneur, procéder lui-même à l'exécution par voie de décision motivée. Cette décision est inscrite au registre des décisions prévu par l'article 44 du présent décret-loi et est, le cas échéant, soumise à l'approbation de l'autorité de tutelle administrative ».

Depuis, le juge administratif commence à admettre le pouvoir de substitution en matière d'autorisations d'urbanisme. C'est ainsi que dans une décision de 1994¹⁹⁶, le juge estime que la municipalité est admise à contester la décision du préfet par laquelle ce dernier a exercé son

¹⁹³ Loi n°29 du 25/9/1963 et ses modifications

¹⁹⁴ Traduction de l'auteur

¹⁹⁵ Le texte antérieur utilisait l'expression « إذا رفض أو أهمل » tandis que le texte en vigueur utilise le mot « تمْنَع » que nous avons traduit en utilisant le terme « s'abstient d'exécuter » que nous avons trouvé le plus adéquat. La jurisprudence libanaise interprète le plus souvent ce texte comme excluant le cas dans lequel l'autorité municipale a formellement refusé d'agir. Il s'agit donc du cas du retard d'exécution, ou du défaut d'action administrative, donc de la négligence.

¹⁹⁶ CEL n°42 du 3/11/1994, Municipalité de Zouk Mosbeh

pouvoir de substitution. Le Conseil d'Etat n'écarte pas la possibilité d'exercice de ce pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme, mais rappelle que le président de la municipalité n'avait pas refusé ou négligé d'agir, mais qu'il avait formellement refusé l'octroi d'une autorisation d'urbanisme. Le pétitionnaire aurait alors pu agir en justice contre ce refus devant le juge administratif afin de le faire annuler s'il s'avère être non justifié. Constatons que cette décision a été rendue en application de l'ancien Code municipal (l'affaire datant de 1975) mais que le juge a probablement été influencé par son interprétation plus récente du nouveau Code municipal et a fait appliquer son interprétation moderne, tout aussi probablement dans un souci d'équité et de cohérence jurisprudentielle.

Dans une deuxième décision¹⁹⁷, le juge admet que le permis de construire est une décision récognitive qui se borne à reconnaître que les conditions légales de construction et d'urbanisme sont remplies. Le maire n'ayant aucun pouvoir d'appréciation en la matière, il s'agit d'une compétence liée. Ainsi, l'abstention du président de la municipalité de délivrer un permis de construire autorise les autorités centrales à exercer leur pouvoir de substitution en application de l'article 135 du Code municipal. Le délai donné au président de la municipalité pour exécuter l'ordre du préfet lui permet, le cas échéant, de présenter toute justification qu'il aurait en appui de son abstention. Il en va autrement s'agissant du refus du président du conseil municipal, donc de la décision négative de celui-ci, qui est réputé avoir exercé sa compétence, et dont la décision est susceptible de recours devant la juridiction administrative¹⁹⁸.

Le Conseil est allé, pendant un certain temps, plus loin, et a même considéré que le vice d'incompétence - dont pourrait souffrir une autorisation d'urbanisme qui aurait été prise par les autorités centrales en méconnaissance de l'article 135 précité – est inopérant quand le permis de construire est autrement légal, et ce car le permis est le fruit d'une compétence liée, et qu'il aurait dû en tout cas être octroyé dans les mêmes conditions par l'autorité compétente¹⁹⁹. Il paraît de plus que la haute juridiction n'a pas fait application uniforme de cette jurisprudence et a parfois fait prévaloir sa position antérieure²⁰⁰ qui à notre sens est la plus juridiquement adéquate et soucieuse de l'impératif de décentralisation.

¹⁹⁷ CEL n° 717 du 5/8/2010, Municipalité de Kfarchima

¹⁹⁸ CEL n° 306 du 19/2/2013, Municipalité de Baabda

¹⁹⁹ CEL n° 574 du 6/2/2015, Salibi ; CEL n° 48 du 26/10/2021, Municipalité de Rechmaya

²⁰⁰ CEL n° 1025 du 27/6/2018, Municipalité de Salhie

Une autre décision va encore plus loin²⁰¹, et considère même qu'une municipalité n'est pas admise à se prévaloir du vice d'incompétence de la municipalité voisine qui aurait octroyé un permis de construire hors de son domaine municipal (donc dans le domaine municipal de la municipalité requérante). A notre avis, le juge aurait dû à ce stade revenir sur sa jurisprudence de neutralisation du vice d'incompétence. En effet, la détermination de la municipalité compétente a des effets fiscaux (les droits dus pour l'octroi du permis de construire). De plus, elle permet de déterminer l'autorité compétente en matière de police administrative, de retrait du permis, de certificat de conformité (etc.).

Le Conseil d'Etat a pourtant attendu plus longtemps pour revenir sur cette jurisprudence à l'occasion de plusieurs décisions dont nous ne citons qu'une²⁰², et considère désormais que le vice d'incompétence est opérant et que l'article 135 du Code municipal n'autorise pas l'autorité centrale à agir quand l'autorité décentralisée s'est exprimée expressément.

B- D'autres modalités d'intervention

D'autres modalités d'intervention des autorités centrales existent et témoignent de l'imagination que peuvent parfois avoir certaines administrations. Ainsi, le préfet a été déclaré incompétent pour prendre une décision d'arrêt de travaux²⁰³, un arrêt précisant de plus que l'article 135 du Code municipal serait applicable si ses conditions sont remplies mais que ce n'était pas le cas en l'espèce²⁰⁴, tandis qu'une troisième décision²⁰⁵ ajoute qu'il en est de même nonobstant le fait que la décision d'arrêt de travaux en question ait été prise sur demande des services étatiques de l'urbanisme.

Il a aussi été jugé²⁰⁶ que la décision du gouverneur d'interdire aux forces de l'ordre de « porter atteinte à un permis de construire » que le président de la municipalité a ensuite retiré est sans effet. Elle n'interrompt donc pas le délai de recours contre la décision de retrait du permis.

²⁰¹ CEL n° 16 du 12/10/2021, Municipalité de Aley

²⁰² CEL n° 271 du 12/3/2024, Municipalité de Aytoulé

²⁰³ CEL n° 516 du 5/1/2016, Yahya

²⁰⁴ CEL n° 791 du 13/7/2017, Audi

²⁰⁵ CEL n° 516 du 13/3/2019, Khalife

²⁰⁶ CEL n° 232 du 5/11/1984, Saliba

Le juge a même fait application de la théorie de l'inexistence²⁰⁷, et a considéré que la décision du ministre de l'Intérieur considérant un immeuble édifié sans permis comme légale est inexistante et susceptible de recours à tout moment. La municipalité est ainsi admise à ne pas faire application de celle-ci, étant elle seule l'autorité compétente en matière de permis de construire. Elle peut donc exercer ses pouvoirs de police normalement contre les constructions édifiées illégalement en dépit d'une telle décision.

Il a aussi été décidé²⁰⁸ que la décision du ministre de l'intérieur portant « gel » des décisions municipales de démolition est sans effet sur ces décisions et sur le délai de recours contentieux.

Nous avons déterminé l'autorité compétente pour l'octroi du permis de construire, et plus généralement en matière d'autorisation d'urbanisme (et de retrait de celle-ci). Cette autorité reste soumise à une procédure d'élaboration prescrite par les textes et dont certains aspects ont appelé le juge à innover.

Section 3 : La procédure d'élaboration

Le juge administratif a statué pour trancher des litiges en application du régime de droit commun (paragraphe 1) des autorisations d'urbanisme, mais aussi sous certains régimes d'exception (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Concernant le régime de droit commun

Le Code de l'urbanisme ainsi que son décret d'application déterminent les documents nécessaires qui doivent être présentés en vue de l'obtention de chaque autorisation d'urbanisme prévue par la loi. Il s'agit par exemple de la signature d'un ingénieur sur la demande de permis, et ce conformément aux statuts des deux ordres des ingénieurs du Liban²⁰⁹. Il y a déjà une trentaine d'années²¹⁰, le Conseil d'Etat a considéré que cette signature est une condition de validité du permis de construire et en constitue une formalité substantielle. Ainsi, le retrait par l'ingénieur de

²⁰⁷ CEL n° 296 du 4/12/1985, Charif

²⁰⁸ CEL n° 180 du 22/12/1987, Salloum

²⁰⁹ L'article premier du Code de la construction le prévoit

²¹⁰ CEL n° 410 du 26/5/1994, Salam

sa signature avant l'octroi du permis implique la nullité de celui-ci. De plus, les articles 4, 5, 6 et 7 du Code de la construction donnent un rôle important à l'ingénieur dans la supervision des travaux de construction jusqu'à leur achèvement et l'obtention du certificat de conformité.

Concernant le délai dont dispose l'autorité compétente pour statuer, le juge a pris une position intéressante et très responsabilisante vis-à-vis de l'Administration. Dans sa décision Tueni²¹¹ de 1973, il retient la responsabilité pour faute de la puissance publique pour cause de retard dans la délivrance d'un permis de rénovation. Le retard a été jugé fautif quand bien même l'Administration n'avait pas dépassé les délais qui lui sont impartis pour statuer et ce car le requérant avait fait état de l'urgence de sa demande, et les conditions météorologiques ont pu lui causer des dommages qui auraient pu être évités si l'autorisation de rénovation avait été octroyée en temps utile. L'Administration aurait donc dû traité la demande avec la célérité nécessaire pour prévenir les dommages.

Dans une décision²¹² qui n'a heureusement pas été appuyée par la jurisprudence ultérieure, le Conseil d'Etat valide la décision du gouverneur de Beyrouth de refuser l'octroi d'un permis dans une zone qui ne sera déclarée inconstructible que plus tard. Le juge n'a donc pas statué en prenant en considération la réglementation en vigueur le jour où la décision litigieuse a été prise, mais s'est placé au jour où il statuait pour apprécier la légalité. Il a considéré que l'édition en cours d'instance d'un document d'urbanisme déclarant l'inconstructibilité du terrain litigieux avait pour effet de justifier la décision précédente de refus d'autorisation d'urbanisme qui faisait l'objet du recours en justice. Le juge revirera vite de jurisprudence²¹³ en rappelant que le président de la municipalité est tenu de faire appliquer les normes en vigueur le jour où il statue, et non pas le jour où la demande est présentée.

Dans une décision ultérieure dite Massaad²¹⁴, le juge a pris une position encore plus poussée, qui est à notre sens celle qu'il faudrait appuyer, et a déclaré l'Administration responsable (sans préciser si c'est pour faute, mais la formulation de l'arrêt laisse penser qu'il s'agit d'une responsabilité pour faute) du rejet de la demande de permis quand ladite demande était légale, même si un décret

²¹¹ CEL n° 478 du 31/10/1973, Tueni

²¹² CEL n° 310 du 14/2/1961, Kettaneh

²¹³ CEL n° 466 du 5/11/1962, Compagnie foncière de construction et de l'expatrié

²¹⁴ CEL n° 16 du 15/2/1971, Massaad

d'expropriation par alignement est intervenu ultérieurement et a effectivement interdit toute construction sur le terrain.

Dans les faits, le juge avait par une première décision annulé le refus d'octroi d'un permis de construire. C'est ensuite que la municipalité a provoqué l'édition d'un décret d'alignement que la partie requérante n'a pas contesté en justice. Cette dernière a saisi le juge afin d'être dédommagée du fait de l'interdiction de construire dont elle a été injustement victime, car elle aurait pu construire et puis rentabiliser ou utiliser sa construction jusqu'à l'exécution de l'expropriation (qui d'ailleurs peut prendre de longues années). La réparation octroyée par le juge a pris en compte (estimation) le coût de construction, la superficie constructible ainsi que le loyer dont aurait pu bénéficier le propriétaire.

Dans une autre décision²¹⁵, il est rappelé que la municipalité est tenue de ne pas prendre en compte dans l'octroi du permis de construire des documents d'urbanisme qui sont toujours au stade de projet (nous détaillerons ce propos dans la section suivante). Par exemple, il a été jugé que les services cadastraux ayant inscrit un projet d'alignement sur le feuillet réel d'une propriété ont commis une faute car le projet n'avait pas encore été approuvé par décret.

En l'espèce, une mention avait été inscrite environ six mois avant la parution du décret. Néanmoins, l'expropriation ayant déjà eu lieu au jour de la décision du Conseil d'Etat, ce dernier n'a octroyé aucune indemnisation. Il a considéré que les éléments dommageables ont déjà été couverts par la commission d'expropriation. Cet arrêt est critiquable au vu de la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat en matière d'interdiction précoce de construction. En effet, le propriétaire n'a pas pu construire pendant les six mois qui précèdent la parution du décret d'expropriation, et n'a donc pas pu profiter de sa construction avant la déclaration d'utilité publique et l'expropriation. Sachant que le jour de l'interdiction de construire, un squelette d'immeuble de cinq étages existait. Donc pendant les six mois d'écart, il aurait potentiellement pu terminer la construction et commencer à en faire usage jusqu'au jour où l'expropriation eut lieu. Peut-être le juge n'a-t-il pas indemnisé car le délai de six mois a été implicitement trop court pour donner lieu à de réels dommages ? Quoi qu'il en soit, le juge aurait pu se fonder sur des principes proches de ceux qui ont été consacrés dans l'arrêt Massaad précité et octroyer une indemnisation.

²¹⁵ CEL n° 1646 du 28/12/1974, Dargham

Certaines décisions intéressent des régimes d'exception que le législateur a institués au fil des temps. Nous n'en avons choisi que certains exemples qui nous ont parus les plus pertinents et les plus aptes à montrer les grandes tendances d'interprétation du juge.

Paragraphe 2 : Concernant certains régimes d'exception

Nous examinerons successivement quelques décisions qui ont été prises en application de la loi de 1994 sur les autorisations d'urbanisme des déplacés de la guerre civile (A), puis des lois de régularisation des constructions irrégulières (B), et enfin d'une loi spéciale ayant octroyé des délais supplémentaires pour l'exécution de tous les permis de construire (C), même ceux qui avaient déjà expiré.

A- Loi de 1994 sur les autorisations d'urbanisme des déplacés de la guerre civile

Après la fin de la guerre civile en 1990, le législateur a pris le soin (que l'on peut qualifier de tardif) de légiférer en droit de l'urbanisme afin de permettre aux déplacés de la guerre civile de reconstruire leurs habitations. Les prescriptions de cette loi sont avantageuses pour les pétitionnaires qui en remplissent les conditions. En effet, la loi de 1994²¹⁶ s'intitule : « permettre aux personnes déplacées de construire sur une parcelle qui ne remplit pas les conditions légales de constructibilité ». Bien qu'il s'agisse d'une atteinte à la planification et à la cohésion urbaine, cette solution a permis à bon nombre de citoyens de retourner à leurs villages. La loi prévoit la possibilité de reconstruire les logements précédemment érigés irrégulièrement sur les terrains desdits déplacés sous certaines conditions (par exemple, l'édifice doit avoir les mêmes dimensions que son prédécesseur). De plus, elle délimite une superficie maximale de 120m² (qui a par la suite été revue à la hausse et a atteint les 150m²) et de deux étages au maximum pour les nouvelles constructions que peuvent construire les déplacés dans leurs villages (s'ils ne reconstruisent pas une demeure précédemment érigée). La loi de 1994 s'était donnée un délai de validité de deux ans, qui a été prorogé par plusieurs lois successives²¹⁷ sur à peu près deux décennies.

²¹⁶ Loi n°322 du 24/3/1994 et ses modifications

²¹⁷ Lois n°542 du 24/7/1996, n°92 du 14/6/1996, n°361 du 16/8/2001, n°548 du 20/10/2003, loi n°110 du 26/6/2010. Cette dernière loi a renouvelé toutes les autorisations délivrées sous l'empire des lois antérieures et s'est donnée un délai de validité de deux ans.

Les motifs de la loi nous indiquent d'ores et déjà que le juge devrait en faire une application plutôt restrictive. On y trouve que « les conditions d'éligibilité de cette loi au profit des déplacés ont été strictement définies. Ces conditions limitent l'application de la loi à son objectif principal : permettre aux déplacés de construire un logement pour eux-mêmes et leur famille. Ces limites concernent notamment la surface maximale et le nombre d'étages autorisés, et prévoient une exonération des droits de permis de construire »²¹⁸.

Dans la décision Abou Akl²¹⁹ de 1997, le juge opère une interprétation stricte de la loi. Il s'avère que le législateur n'a pas défini le déplacé et il revient donc au juge dans cet arrêt de se livrer à cet exercice. Ce dernier constate qu'il ressort des travaux préparatoires qu'un déplacé est une personne qui appartient à une classe particulière de citoyens qui ont été déplacés, involontairement et à cause de la guerre, de leurs maisons situées dans leurs villages et localités, leur retour ayant été rendu impossible à cause de la destruction totale ou des dommages importants dont leurs habitations ont fait l'objet.

C'est ce qui a poussé le législateur, poursuit l'arrêt, à prendre certaines mesures pour faciliter leur retour en leur permettant de construire un habitat dans le village duquel ils ont été déplacés quand bien même toutes les conditions de construction/urbanisme ne sont pas vérifiées.

Ainsi, pour considérer la personne comme déplacée, et abstraction faite du certificat de déplacé qu'elle a pu obtenir du ministère des déplacés, la partie requérante doit justifier qu'elle n'a pas pu revenir à son village de façon stable à cause de la destruction de sa maison. En l'espèce, il s'est avéré que le requérant était déjà retourné dans son village pendant la guerre sans souffrir de problèmes de logement. Le juge considère donc que le certificat délivré par le ministère des déplacés est irrégulier et ne peut fonder l'octroi d'un permis de construire conformément à la loi de 1994.

De plus, la personne en question n'était pas propriétaire du terrain avant la publication de la loi de 1994 et ne remplissait donc pas les conditions de l'article 1-4 de ladite loi. Il paraît que la haute juridiction formulait par cet arrêt une décision de principe, car elle aurait pu se suffire de ce dernier

²¹⁸ Traduction de l'auteur

²¹⁹ CEL n° 666 du 28/5/1997, Abou Akl

motif pour prononcer l'annulation. Le juge a préféré rédiger une telle décision, probablement pour guider les autorités centrales et décentralisées dans leur application de ce régime d'exception.

Dans une seconde décision²²⁰, le juge va plus loin dans son interprétation restrictive en affirmant que l'octroi d'une telle autorisation d'urbanisme est assujetti à la condition que la demeure du requérant ait été détruite pendant la guerre civile **et à cause** de celle-ci, bien que la loi ne contienne pas explicitement la condition de causalité. Il s'agit donc d'une condition qui, pour le juge, est nécessaire à la bonne application de la loi.

Malheureusement, il se peut que cette question regagne de l'intérêt à cause de la destruction massive à laquelle fut assujetti le pays, et ce si le législateur trouve opportun de légiférer en la matière.

B- Lois de régularisation des constructions irrégulières

Il s'avère que l'apport du juge dans l'application des lois de régularisation des constructions irrégulières est plutôt restreint. Il se borne le plus souvent à faire application desdits textes au vu de la maxime *exceptio est strictissimae interpretationis* et des principes et méthodes utilisées dans le contentieux de l'urbanisme et dans le contentieux administratif général. Une décision très sommairement motivée mérite néanmoins d'être citée. Le juge²²¹ considère que les décisions portant mise en demeure de démolition de constructions irrégulièrement érigées sont réputées abrogées dès l'entrée en vigueur d'une loi régularisant la construction litigieuse. Le recours présenté à l'encontre d'une telle mise en demeure devient donc sans objet.

Cette dernière décision appelle une observation destinée au législateur : les lois de régularisation mettent dans des situations radicalement différentes d'un côté les citoyens qui ont construit illégalement et qui ont pu profiter de cette construction jusqu'à la parution d'une loi la régularisant, et de l'autre côté les citoyens qui ont tout aussi construit illégalement mais qui n'ont pas pu cacher leur travail aux autorités administratives et qui ont été contraint à effacer leur illégalité. Caricuralement, et à cause du grand nombre de lois de régularisation, l'on pourrait avancer que le législateur serait presque en train d'encourager les irrégularités afin de les régulariser par la

²²⁰ CEL n° 421 du 31/3/1999, Haddad

²²¹ CEL n° 1777 du 11/12/1967, Zard

suite. Ce cercle vicieux est aujourd’hui connu des citoyens, et il s’avère en définitive que les lois de régularisation n’ont eu aucun effet positif sur le paysage urbain. Elles ne paraissent pas non plus avoir contribué à la réduction du nombre de bâtiments qui se font ériger irrégulièrement. La multiplication de ces lois en témoigne malheureusement.

C- Loi octroyant des délais supplémentaires pour l’exécution de tous les permis de construire

L’article 69 de la loi de budget de 2019²²² comporte un cavalier budgétaire de grande envergure, et selon lequel : « Nonobstant toute autre disposition et à titre exceptionnel, tous les permis de construire dont les délais initiaux et supplémentaires ont expiré sont prorogés de deux années supplémentaires. De même, les permis de construire dont le délai supplémentaire expire dans moins d’un an à compter de la publication de la présente loi sont prorogés d’un an ». La deuxième phrase de ce texte ne pose aucune difficulté d’interprétation, tandis que la première paraît dire quelque chose de dérogatoire à l’ensemble de l’esprit du droit de l’urbanisme : ainsi, un permis datant par exemple des années 1940 se verrait donner une nouvelle vie de deux ans à compter de l’entrée en vigueur du budget de 2019. Le juge, face à un texte de valeur législative, ne pouvait pas simplement l’ignorer ou l’écartier. Néanmoins, il a restreint au maximum son application par plusieurs interprétations²²³ après avoir fait appel à l’adage *exceptio est strictissimae interpretationis* :

- Le juge rappelle que l’article 69 précité concerne la prorogation et non pas le renouvellement des permis de construire, tandis que le Code de la construction n’a prévu que le renouvellement du permis.

En effet, le Code de la construction dispose dans son quatrième article que les permis de construire sont octroyés pour six ans renouvelables pour un délai maximal de deux ans sur demande du titulaire du permis. La haute juridiction poursuit et fait la différence entre la prorogation d’une part, qui a lieu sous les mêmes conditions que le permis initial et avant son expiration, et le renouvellement d’une autre part qui est décidé selon le Code de la construction en application des lois et règlements en vigueur au jour de ladite décision. Ce dernier peut être décidé après expiration du permis initial.

²²² Loi n°144 du 31/7/2019

²²³ CEL n° 186 du 2/2/2023, Wakf Berr El Ihsan

Par la suite, le Conseil d'Etat indique qu'il faut faire application de l'article 69 de sorte qu'il soit cohérent avec les autres lois en vigueur. Ainsi, cet article qualifie de « supplémentaire » le délai octroyé. De plus, il y est fait mention des permis de construire dont les délais initiaux **et** supplémentaires ont expiré (et non pas **ou** supplémentaires). Donc, ce délai ne peut être octroyé qu'aux permis qui ont déjà bénéficié d'un renouvellement, de sorte que le délai de deux ans qui est prévu par cet article ne s'applique pas aux permis octroyés et expirés sans renouvellement, mais seulement aux permis octroyés, renouvelés, et expirés. Plus simplement dit, le juge qualifie cet article comme octroyant une prorogation au renouvellement du permis de construire.

L'arrêt soutient de plus que le législateur aurait légiféré de la sorte, en excluant les détenteurs de permis qui n'ont pas demandé et reçu de renouvellement, car il estimerait que ce sont ces titulaires de permis qui sont les plus diligents et qui recherchent activement la complétiion de leurs édifices.

- Quoique cet argument aurait suffi à prononcer l'annulation du permis en question, le juge a préféré y ajouter une argumentation supplémentaire, probablement afin de pouvoir servir de guide d'interprétation aux autorités administratives : il est expliqué dans l'arrêt que le permis de construire en question (qui datait de 1995) n'avait pas reçu de début d'exécution, et n'a donc pas fait acquérir de droits. Il n'a non plus pas été renouvelé. Ce permis ayant été octroyé sous l'empire du Code de la construction de 1983, il ne saurait être prorogé par une loi édictée sous l'empire d'un Code de la construction qui lui est ultérieur. Le Conseil a donc réduit avec brio encore plus le champ d'application de ce texte trop général pour pouvoir être qualifié vraisemblablement d'exceptionnel.

En définitive, l'article 69 précité ne s'applique aux yeux du juge qu'aux permis de construire octroyés sous l'empire du Code de la construction de 2004, et qui ont déjà été renouvelés au-delà de leur délai initial.

Les exemples développés dans ce dernier paragraphe montrent bien que le juge s'efforce de faire application restrictive des régimes dérogatoires aux considérations générales du Code de la construction et du Code de l'urbanisme. Dans ce qui suit, nous développons l'apport qu'a eu le juge dans l'ancrage de certaines règles de fond à respecter dans l'octroi du permis.

Section 4 : Certaines règles de fond à respecter dans l'octroi du permis

L'Administration est tenue de respecter un grand nombre de règles de fond, dont les documents d'urbanisme ainsi que les lois et les règlements en vigueur. Sinon, sa décision d'octroi ou de refus d'autorisation serait entachée d'illégalité interne.

Il s'avère que le juge a guidé l'activité administrative dans deux domaines que nous présenterons dans ce qui suit. Il s'agit d'abord de la détermination des décisions opposables au pétitionnaire (paragraphe 1) et ensuite de la distance séparative (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les décisions opposables au pétitionnaire

Dans l'étude du dossier du pétitionnaire, l'administration doit s'assurer qu'il est conforme aux Codes de la construction et de l'urbanisme, mais aussi aux documents d'urbanisme. Les municipalités ainsi que les services étatiques ou intercommunaux de l'urbanisme ont souvent donné à leurs travaux préparatoires une valeur de document d'urbanisme, et ont souvent refusé l'octroi d'autorisation sur cette base. Le juge rejette cette analyse dans plusieurs décisions dont certaines sont presque aussi vieilles que le Conseil d'Etat libanais.

Ainsi, dans la décision Chaftari²²⁴ de 1928, qui est probablement la première à avoir tranché ce point, le juge indique que l'autorité municipale n'est pas admise à refuser un permis de construire sur la base d'un projet d'alignement. Elle ne peut se baser que sur les alignements déjà en vigueur le jour de sa décision, donc ceux qui ont reçu l'approbation des autorités compétentes, afin d'octroyer les permis en les prenant en compte conformément à l'article 4 du Code de la construction ainsi que de l'article 4 de son décret d'application. Il en va de même s'agissant du refus du président de la municipalité d'étudier une demande de permis de construire²²⁵ ou d'une décision d'arrêt de travaux²²⁶ qui se fondent sur l'existence d'une décision de mise sous étude prise par la municipalité mais non encore approuvée par décret.

La même solution a été retenue pour les projets de plans de détail²²⁷. Le juge a de plus qualifié de décision de refus une décision portant demande au pétitionnaire de sursoir à statuer sur sa demande

²²⁴ CEL n° 1134 du 7/2/1928, Chaftari ; CEL n° 587 du 27/4/1966, Badr

²²⁵ CEL n° 115 du 16/4/1959, Chayban ; CEL n° 747 du 31/10/1962, Kalagieh

²²⁶ CEL n° 1248 du 11/11/1966, Habib

²²⁷ CEL n° 1248 du 28/10/1972, Barbour

de permis en attendant l'édition d'un nouveau plan d'urbanisme²²⁸. En l'espèce, seule une décision de mise sous étude prise par le CSU et non approuvée par décret existait.

Les principes susmentionnés ont trouvé une application intéressante en matière de substitution de motifs²²⁹. Ainsi, bien que le président du Conseil municipal ait reçu l'approbation (avis conforme) des services techniques, c'est à bon droit qu'il a refusé d'octroyer un permis de construire au pétitionnaire. Dans cette affaire, la municipalité fondait son refus sur le fait qu'elle ait demandé aux services de l'urbanisme de modifier le plan d'urbanisme. Le juge a opéré une substitution de motifs en estimant qu'il lui revient de le faire dans l'hypothèse où l'Administration était tenue de prendre la décision qu'elle a prise. C'est donc à tort que les services de l'urbanisme avaient étudié la demande du pétitionnaire au vu d'un procès-verbal du CSU qui datait de plus de trois ans et qui n'avait pas été approuvé par décret (Il était donc caduc).

Enfin, il a été jugé²³⁰ que la décision municipale de déclaration d'utilité publique est sans effet en ce qui concerne le droit de propriété du pétitionnaire qui peut toujours obtenir un permis de construire sur son terrain. Même une fois le décret déclarant l'utilité publique est pris, un permis de construire peut toujours valablement être octroyé selon les règles particulières contenues dans la loi (surtout dans l'article 22 du Code de l'expropriation selon lequel les constructions ultérieures à la DUP ne sont pas indemnifiables) car la servitude de DUP ne vaut pas *non aedificandi*.

Paragraphe 2 : La distance séparative

La notion de distance séparative et de respect de celle-ci génère au Liban un contentieux qui intéresse tant le juge judiciaire qu'administratif, les constructeurs dépassant parfois les limites de ce qui a été autorisé par le permis qu'ils exécutent (compétence judiciaire).

La distance séparative a pour but de séparer les constructions entre elles, ainsi que de les séparer du domaine public, notamment routier. Le but de cette interdiction de principe de construire sur les parties limitrophes de la parcelle est « d'éviter l'apparition de venelles insalubres entre les constructions ainsi que d'obtenir un agencement harmonieux de celles-ci. Il s'agit aussi d'éviter

²²⁸ CEL n° 522 du 14/6/2006, Faytrouni

²²⁹ CEL n° 381 du 27/4/2021, Kilo

²³⁰ CEL n° 547 du 28/6/2022, Abboud

que la nouvelle construction entraîne une gêne anormale pour les constructions ou les propriétés voisines qui doivent pouvoir bénéficier d'un minimum d'intimité et d'ensoleillement »²³¹.

L'article 12 du Code de la construction de 2004 réglemente la distance séparative entre les constructions et certaines composantes du domaine public (routes, voies ferrées, canalisations, fleuves, rivières, et autres composantes dudit domaine), sachant que cet article couvre aussi les routes internes, publiques ou privées. L'article 17 du Code de la construction de 1983 imposait une distance séparative de 3 mètres pour les zones non-organisées par décret, tandis que l'article 17 du Code en vigueur prévoit la parution de décrets en Conseil des ministres classant les espaces non-organisés en zones. Rappelons que ces décrets ne sont pas encore parus et que le régime applicable aux zones non-organisées est toujours flou, la question n'ayant pas été posée à notre connaissance au juge de façon claire. Nous privilégions la parution de ces décrets le plus vite possible, ou sinon l'application de la loi antérieure (le Code de 1983) ou de décisions du CSU qui pourraient paraître chaque trois ans sous le contrôle du juge (des modifications devraient donc être apportées à ces décisions de sorte à prendre en compte le développement du paysage urbain libanais).

Nous présentons dans ce paragraphe trois décisions, dont deux datent déjà de plus d'un demi-siècle. Par l'arrêt Zein²³², le juge interprète très libéralement l'article 6 de la loi du 20/1/1954 portant modification du Code de la construction de 1940. Cet article disposait que²³³ : « Les constructions dans les zones résidentielles doivent respecter un retrait minimum de trois mètres par rapport aux limites des propriétés voisines ». C'est alors que le juge déclarera ce qui suit²³⁴ : « Considérant que le permis de construire est conforme à l'article 6 du Code de la construction (loi de 1954) étant donné que le retrait qu'il prévoit a été établi à des fins esthétiques et en visant à assurer les espaces nécessaires entre bâtiments adjacents. Et Considérant que les constructions souterraines ne sont pas soumises à la distance séparative, dans la mesure où l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir assurer un espace entre les bâtiments, est considéré comme atteint dès lors que la construction est souterraine ».

²³¹ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 426

²³² CEL n° 282 du 24/11/1959, Zein. Nous croyons qu'il s'agit de l'arrêt de principe qui a traité de la question

²³³ Traduction de l'auteur

²³⁴ Traduction de l'auteur

C'est ensuite que le Code de la construction de 1971 intégrera dans son article 17 (qui concerne les régions organisées et non organisées par décret), une disposition exceptant de l'obligation de distance séparative les étages souterrains. Il en ira de même s'agissant de l'article 17 du Code de la construction de 1983.

Le juge accordera ensuite une grande importance à la notion de distance séparative. Si l'on pouvait penser que cette règle n'intéresse que les particuliers, et qu'elle serait donc supplétive, le juge affirme dans sa décision Sokhn²³⁵ que ladite notion, telle que prévue par l'article 6 de la loi de 1954, est d'ordre public. Les propriétaires voisins ne sauraient donc renoncer à cette distance, et ce même d'un commun accord.

La troisième décision²³⁶ a traité du point de savoir si un escalier privé constitue, ou non, une route interne pour laquelle serait applicable l'article 12 du Code de la construction de 1983 (dont l'équivalent est l'article 12 du Code de la construction de 2004). Dans la positive, la distance séparative envers les routes devrait être respectée même s'agissant des constructions souterraines.

Le juge répondra par la négative, en définissant une route au vu de l'article 2 de l'ancien Code de la route en vigueur à l'époque²³⁷ et selon lequel²³⁸ : « une route est toute voie ouverte à la circulation des piétons, des animaux, ainsi que des différents types de véhicules ». L'escalier en question n'étant pas ouvert à la circulation des voitures, il ne constitue pas une route. Il n'y a donc pas d'obligation de respect d'une distance séparative et de retrait d'un escalier privé. L'article 2 du Code de la route en vigueur aujourd'hui²³⁹ contient une définition similaire qui permet toujours l'application de cette jurisprudence. Il convient de noter que la solution aurait été différente si l'escalier relevait du domaine public, et ce en application de l'article 12 du Code de la construction de 1983 (et de 2004) selon lequel un retrait existe au profit des « autres composantes du domaine public ». Depuis 2004, il est de deux mètres à l'intérieur de Beyrouth, et de trois mètres pour le reste du territoire.

²³⁵ CEL n°625 du 25/10/1962, Sokhn

²³⁶ CEL n°623 du 26/6/2010, Bourgi

²³⁷ Loi n°76 du 26/12/1967 et ses modifications

²³⁸ Traduction de l'auteur

²³⁹ Loi n°243 du 22/10/2012 et ses modifications

Si la phase de l'octroi de l'autorisation a été riche en enseignements jurisprudentiels, il en ira de même pour la phase contentieuse, pour laquelle le juge a complété le régime légal dans plusieurs aspects que nous étudions dans le dernier chapitre de cet ouvrage.

Chapitre 2 : La phase contentieuse

Nous optons encore une fois pour un plan qui nous rappelle la technique de rédaction des décisions de justice en droit libanais. C'est ainsi que nous nous intéressons à la recevabilité des recours (section 1) et au fond des recours (section 2).

Section 1 : La recevabilité des recours

Nous trouvons pertinent de développer successivement la question de la compétence de l'Administration et du juge (paragraphe 1), et celle de l'intérêt à agir (paragraphe 2). Il conviendra ensuite d'étudier l'étendue du recours (paragraphe 3) ainsi que le délai (paragraphe 4) de recours.

Paragraphe 1 : Compétence de l'administration et du juge

Les décisions que nous reproduisons dans ce paragraphe ne sont pas des arrêts de principe mais plutôt des illustrations que nous avons trouvées adéquates pour nos développements.

Plusieurs recours tendant à la bonne application du droit de l'urbanisme existent. Cet ouvrage ne s'intéresse qu'à ceux que le juge administratif est appelé à connaître. A titre d'exemple, il revient au juge pénal de faire application de l'article 24 du Code de la construction qui fait de la non-observation dudit Code une infraction pénale passible d'amende : les contrevenants qui ne cessent pas les travaux quand bien même une décision les ordonne de cesser sont passibles d'amende ainsi que de prison.

Il arrive que des requérants soulèvent des moyens et des arguments qui ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat, mais de celle du juge judiciaire. C'est souvent le cas des voisins qui se considèrent lésés par des constructions et qui saisissent le juge administratif de certaines violations du droit de l'urbanisme. Il s'avèrera ensuite que ces violations n'ont pas été autorisées par le permis litigieux, mais représentent un dépassement de celui-ci par le titulaire dans la phase de l'exécution. Il s'agit donc d'une violation du permis et non pas d'un vice grevant celui-ci. De telles violations ne sauraient fonder un recours en annulation du permis devant le juge

administratif²⁴⁰, qui déclare dans une décision²⁴¹ que « les illégalités non liées au permis et survenues pendant l'exécution des travaux ne relèvent pas de la compétence de ce Conseil, mais sont du ressort des tribunaux judiciaires, étant donné que la compétence de ce Conseil se limite à examiner la légalité du permis de construire, et que la question de l'empiétement d'une construction sur un terrain voisin relève également de la compétence des tribunaux judiciaires ».

La formulation de cette décision pourrait prêter à confusion. Elle ne doit signifier aucunement que l'Administration n'est pas titulaire d'une police administrative qu'elle est tenue d'exercer en matière d'autorisation d'urbanisme, et ce pendant la phase de construction et avant la délivrance du certificat de conformité selon une procédure que doit déclencher l'ingénieur responsable du permis (c'est-à-dire celui dont la signature figure sur le permis) selon l'article 22 du Code de la construction. Elle est aussi tenue de réprimer d'office les travaux qui ont lieu sans permis ou en méconnaissance de celui-ci (article 23 du Code de la construction). Nous n'avons pas connaissance d'un contentieux d'annulation du refus d'agir de la police municipale. C'est souvent le titulaire du permis qui attaquera des décisions d'arrêt de travaux ou de démolition.

On comprend naturellement que le juge administratif, étant compétent pour connaître du contentieux de l'octroi de l'autorisation d'urbanisme, le soit aussi en ce qui concerne le refus de cet octroi²⁴².

Il arrive aussi que l'Administration elle-même empiète sur la compétence du juge judiciaire en prenant des décisions illégales qui intéressent notamment le droit de propriété. En effet, sans texte l'y autorisant, l'autorité administrative ne peut se charger de résoudre les litiges entre particuliers, et il appartient au juge administratif de prononcer l'annulation de telles décisions. C'est ainsi qu'est entachée d'incompétence²⁴³ la décision du président de la municipalité portant obligation de démantèlement d'installations non-fixes dans les espaces communs d'un bâtiment et ce car les installations dont il s'agit ne sont soumises à aucune condition d'autorisation ou de récépissé municipal. De plus, l'utilisation des espaces communs dans une propriété bâtie est régie du

²⁴⁰ CEL n° 70 du 25/10/2006, Merhej

²⁴¹ CEL n° 709 du 15/6/2004, Bustros

²⁴² CEL n° 157 du 6/3/1985, Nassif

²⁴³ CEL n° 157 du 25/6/2018, Touma

commun accord des copropriétaires et il ne relève pas de la compétence de l'Administration active d'arbitrer les différends qui pourraient naître et qui sont du ressort du juge judiciaire.

Paragraphe 2 : L'intérêt à agir

Il ne fait pas de doute que le pétitionnaire jouit de l'intérêt suffisant pour contester son permis s'il a été octroyé dans des conditions moins avantageuses que celles qu'il espérait (ou qu'il a été refusé), mais ce sont souvent les tiers et moins souvent les collectivités publiques qui saisissent le juge car ils se sentent lésés par l'octroi d'un permis qu'ils estiment être illégal.

Nous analyserons successivement la position traditionnelle du juge (A), le cas de l'indivision (B), le revirement récent de jurisprudence (C), le cas des collectivités territoriales (D), et celui des associations (E).

A- La position traditionnelle du juge

Le juge a traditionnellement considéré²⁴⁴ que le voisin immédiat justifie de l'intérêt suffisant pour agir en annulation d'une autorisation d'urbanisme, et ce car « il est dans son droit de veiller à l'application des dispositions légales relatives à l'embellissement dans la zone où se situe son terrain ». Est aussi admise la requête présentée par le propriétaire de l'immeuble situé en face du terrain sujet de l'autorisation d'urbanisme, et ce quand il est établi que l'étage litigieux porterait atteinte à la vue du bâtiment du demandeur²⁴⁵.

La haute juridiction a même été plus permissive dans sa jurisprudence et est allée jusqu'à admettre par un arrêt d'assemblée²⁴⁶ la requête présentée par un propriétaire dans la même rue que la construction autorisée : l'arrêt indique qu'abstraction faite de la position de la propriété du requérant dans la rue dans laquelle la construction litigieuse est autorisée, ce dernier tire son intérêt de la volonté de faire respecter les lois de l'urbanisme et de la construction, qui relèvent de l'ordre public. Cette décision marque, selon nos recherches, l'apogée de l'extension de l'intérêt à agir par le juge libanais.

²⁴⁴ CEL n° 866 du 3/5/1967, Yafi

²⁴⁵ CEL n° 300 du 16/11/1972, Raya

²⁴⁶ CEL Ass. n° 300 du 12/2/1974, Badr

Dans cette même lignée jurisprudentielle, il a été admis²⁴⁷ que le propriétaire de terrains proches (le juge ne précisant pas le degré de proximité) justifie d'un intérêt suffisant pour agir en justice en annulation d'un permis de construire, et ce sans devoir faire état d'un dommage quelconque ou d'un empiètement sur ses terrains. Une autre décision ajoute qu'il est présumé que l'autorisation d'urbanisme fait grief aux intérêts des voisins²⁴⁸.

B- L'indivision

Le juge n'a pourtant pas admis dans une décision²⁴⁹ la validité de l'intérêt du copropriétaire d'un terrain en indivision pour contester la décision d'arrêt des travaux sur son propre terrain, et ce car c'est un autre copropriétaire qui avait pétitionné pour le permis et qui aurait donc dû agir en justice pour le défendre. Il s'agissait en l'espèce d'un permis dont était titulaire une mère, son fils ayant présenté la requête jugée comme irrecevable par le juge.

Cette solution, d'une rigueur particulière, est à notre sens très fondée. Si l'intérêt à agir en recours pour excès de pouvoir (REP) n'est pas conditionné par un droit subjectif que le requérant vise à défendre (contrairement au contentieux de pleine juridiction), il serait quand même mal aisé de permettre à un tiers à une décision aussi personnelle qu'un permis de construire (qui nécessite pour sa mise en œuvre un effort intellectuel, technique mais aussi et surtout financier) de la défendre, aussi proche que ledit tiers soit du titulaire du permis. En effet, il se peut que le titulaire du permis ne veuille pas réintégrer sa décision à l'ordonnancement juridique en demandant l'annulation de son retrait, ou qu'il décide par exemple suivre d'autres chemins tel qu'un recours administratif devant l'autorité compétente.

C- Le revirement récent de jurisprudence

Dans une décision récente²⁵⁰ qui a fait jurisprudence²⁵¹ et qui résume la position actuelle du Conseil d'Etat, le juge resserre les conditions de recevabilité des recours dirigés contre les

²⁴⁷ CEL n°66 du 14/11/1994, Yazbeck ; CEL n°449 du 23/3/1995, Moufarrej

²⁴⁸ CEL n°23 du 11/10/2004, Nabha

²⁴⁹ CEL n°45 du 3/11/1994, Khalil

²⁵⁰ CEL n°73 du 15/11/2022, Assaf

²⁵¹ CEL n°866 du 11/7/2023, Ghosn

autorisations d'urbanisme et s'aligne ainsi aux tendances plus modernes du CEF ainsi que du législateur français²⁵².

Dans la première décision, le juge cite l'arrêt *CEF, 13 avril 2016, Bartolomei*. Nous trouvons pertinent de reproduire le considérant que la décision Assaf cite :

«Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien; qu'il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité ; que le juge de l'excès de pouvoir apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci ; qu'en égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction».

En effet, le corpus juridique libanais manque de dispositions précises (comme celles retrouvées dans les articles L et R 600 du Code de l'urbanisme en France) concernant l'intérêt à agir en matière de contentieux de l'autorisation. Le juge libanais a donc trouvé pertinent d'adopter par sa jurisprudence la grille de lecture du droit français.

Il s'avèrera dans les faits de l'espèce que le requérant est un voisin immédiat, qui justifie donc en principe d'un intérêt à agir, sachant qu'il a fait état devant le juge d'éléments relatifs à la nature du projet de construction. En l'occurrence, le permis de construire autorisait des constructions à l'intérieur de la distance séparative devant séparer la parcelle litigieuse de celle dont le requérant est propriétaire.

²⁵² Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 936 et s.

Le juge se donne donc désormais la tâche de porter une appréciation plus concrète et détaillée de l'intérêt à agir du requérant. Il ne se suffit plus d'une simple proximité, ou d'une présomption de vouloir venir au secours de la légalité. Ce resserrement pourrait avoir été animé par les mêmes considérations qui ont poussé le législateur français à agir : l'effet paralysant de la multiplication des recours ainsi que la présence de recours malveillants ou de mauvaise foi.

La question a peut-être encore plus d'ampleur au Liban qu'en France au vu de la jurisprudence qui repousse au maximum le délai de recours contre le permis de construire, et qui est de nature à rendre nécessaire de réduire l'accès au prétoire du juge. Nous aurons l'opportunité d'expliquer cette jurisprudence dans le 4^e paragraphe de cette section. Néanmoins, la grande proportion de décisions d'autorisation illégales octroyées au Liban pourrait rendre utile d'ouvrir le prétoire du juge dans l'intérêt d'un urbanisme plus sain. La question n'est pas tranchée à notre sens et mérite l'attention du législateur, ou sinon du conseil du contentieux du Conseil d'Etat.

D- Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales peuvent parfois trouver intéressant d'agir en justice en annulation d'un permis de construire. C'est dans ce sens que le juge a récemment décidé que la municipalité qui estime qu'une autorisation d'urbanisme a été octroyée par une collectivité territorialement incompétente sur son propre territoire justifie d'un intérêt suffisant à saisir le juge en annulation du permis octroyé²⁵³. Il s'agit donc pour la municipalité requérante de défendre sa compétence territoriale, non pas contre les autorités centrales, mais contre les autorités décentralisées avoisinantes.

La jurisprudence ultérieure devra confirmer si le juge admettrait par exemple une requête présentée par une municipalité voisine se fondant sur des considérations de continuité esthétique entre les deux municipalités pour justifier de son intérêt.

²⁵³ CEL n° 23 du 26/6/2024, Municipalité de Ayto

E- Les associations

Enfin, en ce qui concerne l'intérêt à agir des associations, la jurisprudence récente du Conseil d'Etat précitée laisse penser que le juge viserait à réduire le cercle des intéressés pour peut-être en exclure les associations. Une décision octroyant le sursis à exécution d'un permis de construire²⁵⁴ va dans le sens inverse :

L'article 77 du Statut du Conseil d'Etat dispense le juge du devoir de motiver les décisions d'octroi ou de refus de sursis à exécution, il est donc difficile d'apprécier la portée jurisprudentielle de cette décision. Dans les faits, une administrée avait obtenu un permis afin de construire une villa au bord de la mer dans la commune de Amchit. L'exécution du permis aurait, selon l'association requérante, des effets néfastes sur l'environnement puisqu'une grotte souterraine existe et abrite des phoques moines de méditerranée qui seraient menacés par la construction. De plus, une partie des travaux autorisés auraient lieu sur le domaine public maritime. Le juge a prononcé le sursis à exécution du permis litigieux. Ceci indique, quoiqu'informellement, qu'il admettra en principe la recevabilité du recours présenté par cette association à caractère environnemental.

Néanmoins, nous ne pouvons affirmer cela avec certitude car il est arrivé auparavant en jurisprudence libanaise qu'un sursis soit prononcé et que la requête ait ensuite été déclarée irrecevable lors de la décision finale.

Le juge admet le recours dirigé contre une certaine décision préparatoire. De plus, des décisions peuvent intervenir en cours d'instance et le juge a récemment commencé à les prendre en compte. Ce sont ces points que nous étudions dans ce qui suit.

Paragraphe 3 : L'étendue du recours

Premièrement, et depuis déjà longtemps²⁵⁵, le juge admet le recours formé contre le refus des instances techniques en matière d'autorisation d'urbanisme. En effet, la loi ayant fait de l'avis desdites instances une condition *sine qua non* pour l'octroi des permis de construire ainsi que de

²⁵⁴ CEL n° 152 (avant-dire droit) du 14/3/2024, Association TERRE Liban

²⁵⁵ CEL n° 687 du 25/3/1974, Safi

certains récépissés, le refus desdites instances constitue une décision faisant grief attaquable devant le juge. C'est une position que le juge libanais partage avec son homologue français²⁵⁶.

Dans une décision récente²⁵⁷, le juge rappelle sa position en allant plus loin et déclare que la décision émise par les services de l'urbanisme constitue le fondement juridique justifiant le refus du président de la municipalité d'autoriser la poursuite de travaux précédemment autorisés. En l'espèce, la municipalité avait émis une décision conditionnée par l'édiction d'un avis favorable de la part desdits services. Le juge conclue que la décision de refus des services d'urbanisme est susceptible de recours indépendamment de la décision finale du président de la municipalité, ou qu'elle peut être cumulée avec cette dernière.

De plus, la jurisprudence admet²⁵⁸ que la décision du CSU d'octroyer une exception à certaines conditions d'urbanisme (compétence qui lui est reconnue dans le document d'urbanisme applicable) est une décision faisant grief, le juge ayant qualifié de telles exceptions comme étant des modifications (en faveur du pétitionnaire) du règlement applicable dans la zone.

Deuxièmement, le juge a admis par au moins trois décisions récentes²⁵⁹ que le contentieux contre un permis s'étend vers le permis rectificatif ayant abrogé partiellement le permis initial. Les griefs surmontés et corrigés par le permis rectificatif n'intéressent donc plus le juge et sont rejetés car ils sont devenus sans objet. L'arrêt a le grand mérite de donner effet aux décisions postérieures à l'introduction de la requête et marque une évolution significative. La légalité n'est plus figée au jour de la prise de décision initiale ou même de l'introduction de l'instance. Néanmoins, le juge s'est inspiré pour étoffer son raisonnement des décisions de son homologue français qui concernent le contentieux administratif général. Ainsi, après avoir interprété le permis modificatif comme étant de nature à abroger le permis initial, le juge cite la décision *CEF Sec. du 5 octobre 2007, Ordre des avocats au Barreau d'Evreux* qui concerne les refus d'abrogation de règlements illégaux : il s'agissait du cas dans lequel le refus opposé à une demande d'abrogation d'un acte a fait l'objet d'un REP et que l'Administration a modifié la décision litigieuse avant que le juge ne statue.

²⁵⁶ Par exemple : CEF req. n° 387484 du 11 mai 2016, Société météo France

²⁵⁷ CEL n°93 du 17/11/2021, Compagnie d'impression et d'emballage

²⁵⁸ CEL n° 343 du 16/2/2015, Boulous

²⁵⁹ CEL n° 223 du 15/2/2024, Bejjani ; CEL n° 446 du 23/5/2024, Sader ; CEL n° 484 du 11/6/2024, Stephan

Le juge s'appuie aussi sur la décision *CEF du 15 octobre 2018, M.B. c. Centre hospitalier Valréas*, qui elle, concerne le retrait et non pas l'abrogation par l'Administration d'une décision litigieuse en cours d'instance.

Ces décisions appellent deux observations :

- D'abord, si cette argumentation suffit à fonder la solution du juge, il convient d'ores et déjà de rappeler que cette jurisprudence ne doit concerner que le contentieux de l'annulation, le requérant devant toujours pouvoir saisir le juge du plein contentieux pour demander la réparation du préjudice qu'il aurait subi du fait de l'existence du permis initial, si un tel préjudice existe et remplit les conditions de dédommagement du droit administratif.
- Ensuite, des décisions du CEF spécifiques au contentieux de l'urbanisme existent et méritent d'être citées dans le raisonnement du juge libanais. Il s'agit notamment de la décision *CEF du 2 février 2004, SCILa fontaine de Villiers*, dont le considérant de principe mérite d'être reproduit : « Considérant que lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises ; que les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial ».

Le requérant qui vérifie les conditions de recevabilité que nous avons déjà développées (en plus de celles qui sont prévues par les textes) devra encore présenter sa requête en temps utile.

Paragraphe 4 : Le délai de recours

La détermination du délai de recours par rapport au pétitionnaire ne pose pas de véritables difficultés. Il dispose en effet du délai de droit commun de deux mois à compter de la notification de la décision en cas de décision explicite. En ce qui concerne le refus tacite, ce sont aussi les règles du contentieux général qui sont appelées à recevoir application, sauf pour les cas dans lesquels le pétitionnaire peut se considérer comme titulaire d'un permis tacite conformément à l'article 4 du Code de la construction si les autorités techniques ont opposé leur silence à sa demande.

L'acception que se font le législateur et le juge libanais du délai de recours des tiers est très différente de celle du législateur et du juge français. En effet, les constructeurs au Liban n'attendent pas la purge des délais de recours des tiers avant de commencer à construire, et ce car une telle attente est tout simplement impossible : le délai des tiers ne commence à courir en droit libanais de l'urbanisme qu'à compter de la connaissance acquise non pas du permis, mais de l'illégalité qu'il contiendrait !

En France, le délai court à l'égard des tiers à compter d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain d'une mention du permis (ou de la déclaration) accompagnée de certains éléments d'information obligatoire²⁶⁰. Au Liban, l'article 5 du Code de la construction prévoit l'obligation d'affichage de façon continue et visible sur le chantier (avant le début des travaux jusqu'à l'obtention du certificat de conformité) mais ne donne pas à cette procédure d'effet quant au délai de recours des tiers. Souvent, cet affichage se fait en format A4 et manque de visibilité.

La jurisprudence du CEL est à notre sens très clémence en termes de délai de recours. Nous reproduisons dans ce qui suit quelques principes dégagés par le juge dans un grand nombre de décisions et qui font application de la théorie de la connaissance acquise²⁶¹.

Dans une décision longuement motivée quant au délai²⁶², le juge rappelle que l'article 69 du statut du Conseil d'Etat dispose que : « le délai de recours est de deux mois à compter de la publication de la décision attaquée, sauf s'il s'agit de décisions individuelles, auquel cas le délai commence à

²⁶⁰ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz. 8e éd, 2019. Parag. 840

²⁶¹ CEL n° 595 du 25/6/2002, Moussa ; CEL n° 99 du 2/11/2010, Chbeir ; CEL n° 349 du 25/4/2024, Nassar

²⁶² CEL n° 291 du 5/6/2008, Président de l'association des propriétaires des parties communes de la parcelle n°29

courir à compter de la notification ou de l'exécution »²⁶³. Il déclare ensuite que le législateur n'a pas prévu de modalités spécifiques d'information des tiers en matière d'autorisations d'urbanisme. C'est ainsi que l'affichage de l'autorisation n'est pas de nature à faire courir le délai de recours à l'égard des tiers pour quatre raisons :

1- Le législateur n'a pas entendu donner une telle conséquence à l'affichage.

2- L'affichage n'est pas constaté par procès-verbal officiel qui en atteste de la date. Le juge fait donc allusion aux difficultés de preuve qui en résulteraient et auxquelles font face les requérants français ainsi que le CEF²⁶⁴.

3- L'affichage n'a pas lieu dans un lieu officiel, comme dans les locaux de la municipalité.

4- L'affichage de l'autorisation n'est pas de nature à révéler toutes les irrégularités et les vices dont elle pourrait être atteinte.

Ainsi, le Conseil d'Etat considère que le délai de recours contre les décisions d'autorisation d'urbanisme commence à courir, pour les tiers, à compter de la connaissance acquise et certaine de l'illégalité alléguée et non pas de l'existence du permis litigieux. Cette connaissance peut résulter d'une exécution révélatrice (de l'illégalité) du permis sur le terrain, ou bien de la présentation d'un recours judiciaire ou administratif dans lequel est fait état de l'illégalité alléguée, ou encore de la notification au requérant d'un rapport d'expert ou d'un document officiel (tel un rapport des services de l'urbanisme) qui met en avant l'illégalité.

De plus, le juge dispense dans cette décision certaines illégalités de la condition de délai, et ce dans ce qui semble être une application de la théorie de l'acte inexistant ainsi que de la réserve des droits des tiers. Il s'agit notamment de l'empiètement sur la propriété privée voisine, ou encore des manœuvres visant à hausser irrégulièrement le sol pour gagner des étages supplémentaires (remblaiement, que nous étudions dans la section suivante). Ce dernier cas de figure est qualifiable, à notre sens, de fraude et cet apport jurisprudentiel est à ce titre justifié.

²⁶³ Traduction de l'auteur

²⁶⁴ Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), Droit de l'urbanisme, Dalloz, 8e éd, 2019. Parag. 840

Ainsi, la notification d'un rapport d'expert devant le juge judiciaire ne fait pas courir le délai à l'encontre du permis de construire quand la mission de l'expert se bornait à l'appréciation des vices dans l'exécution du permis, et non pas à la légalité de celui-ci²⁶⁵.

Une autre décision²⁶⁶ ajoute que la consultation d'une autorisation d'urbanisme par un tiers ne vaut connaissance acquise que quand elle est complète : l'intéressé doit être en mesure d'en connaître la nature, l'autorité qui l'a rendue, ainsi que son contenu exact, de sorte à lui permettre d'en apprécier la légalité ainsi que d'en prendre copie.

La jurisprudence n'a pourtant pas, à notre connaissance, traité de l'éventualité (rare nous l'avouons) dans laquelle l'exécution même complète du permis ne suffit pas à révéler l'illégalité aux yeux des tiers. Il s'agit surtout des vices tels que l'incompétence et l'inobservation de formalités substantielles, donc des vices de légalité externe. Il peut aussi s'agir par exemple de l'octroi d'un permis prévoyant deux appartements par étage dans une zone qui ne peut en contenir qu'un, sans que la construction ne dépasse le gabarit autorisé.

Le titulaire du permis de construire, ainsi que la construction qui a été édifiée en application de celui-ci resteront donc à jamais menacés par un tiers justifiant d'un intérêt (potentiellement un voisin, ancien ou nouveau, peut-être malveillant), tant que ce tiers n'a pas été notifié intégralement de la décision et de l'illégalité.

L'on voit bien que ce type d'irrégularités sont en principe corrigables par l'octroi d'un permis postérieur à titre de régularisation, le pétitionnaire courant toujours le risque d'un changement de zonage en sa défaveur. Du moins, vu que le gabarit autorisé n'a pas été dépassé (un tel dépassement tombe sous le coup de la théorie de la connaissance acquise par l'exécution qui fait courir le délai), elles ne portent qu'une atteinte qui aurait été jugée légale dans le fond si elle avait été prise dans d'autres circonstances (pour les cas de vices externes).

Ce serait par exemple le cas d'un requérant qui attesterait du blocage de sa vue par l'édification d'un immeuble dans le cas où le zonage l'autoriserait, le permis ayant été en outre octroyé par une autorité incompétente. La jurisprudence issue de la décision Bejjani²⁶⁷ précitée devrait permettre au juge, si un permis modificatif est demandé et émis par les autorités compétentes, de régulariser

²⁶⁵ CEL n° 343 du 16/2/2015, Boulous

²⁶⁶ CEL n° 375 du 26/3/2012, Doumet

²⁶⁷ CEL n° 223 du 15/2/2024, Bejjani

ce genre d'infraction et de rejeter le recours pour excès de pouvoir. A notre sens, et dans un souci minimal de sécurité juridique, le juge devrait quand même fixer une date après laquelle la connaissance acquise de tous les vices possibles est réputée avoir eu lieu. Nous proposons, la date de délivrance du certificat de conformité, car elle atteste de la compléction de la phase de construction et de la purge des effets du permis vis-à-vis de son titulaire.

De plus, le certificat de conformité constitue une opportunité pour la puissance publique d'opérer un dernier contrôle sur l'exécution des travaux autorisés. Il a ainsi été jugé²⁶⁸ que le président de la municipalité est tenu d'octroyer le certificat de conformité quand ces conditions sont réunies, donc quand les constructions sont conformes au permis de construire, il s'agit donc d'une compétence liée qui s'exerce selon l'article 6 du Code de la construction sur avis conforme des services techniques²⁶⁹.

Une date moins tardive pourrait aussi être valablement retenue par le juge : un certain délai raisonnable que le juge fixerait peut-être ?

Une fois le recours déclaré recevable, le juge s'intéresse aux irrégularités qu'il pourrait contenir. Nous étudierons dans la section suivante certains cas de figure qui ont suscité l'intervention et l'innovation du juge.

Section 2 : Le fond des recours

Le contentieux de l'autorisation d'urbanisme ne couvre pas seulement les recours dirigés contre les autorisations d'urbanisme (paragraphe 1) elles-mêmes, ou le refus d'en octroyer. Les titulaires d'autorisation font parfois face à des décisions qui ont pour effet de faire arrêter les travaux autorisés. C'est ce que nous traitons dans le second paragraphe.

Paragraphe 1 : Les recours contre les autorisations d'urbanisme

Nos développements antérieurs ont couvert la majeure partie de l'intervention du juge en matière d'autorisation d'urbanisme entendue strictement. Il reste cependant quelques cas de figure intéressants qui traitent du fond des litiges et qui méritent d'être reproduits.

²⁶⁸ CEL n° 829 du 14/5/2018, Bejjani (arrêt diff (arrêt différent de celui qui le précède)

Premièrement, le décret d'application du Code de la construction dans son article 12 pose la règle générale selon laquelle les sous-sols ne sont pas comptabilisés dans le CES et le CET, ainsi que dans le nombre d'étages dont la construction est autorisée²⁷⁰. C'est ainsi que des pétitionnaires tentent de détourner cette exception en remblayant temporairement leurs terrains avant d'obtenir une autorisation d'urbanisme²⁷¹. Par conséquent, un premier sous-sol serait en fait le rez-de-chaussée. Le Conseil d'Etat s'est donc chargé de rechercher ce type de fraude dans les permis de construire afin de les annuler. C'est notamment en utilisant les cartes du directeurat des affaires géographiques de l'armée libanaise que le CEL procède afin de déterminer la hauteur réelle du terrain.

En effet, les articles 2 et 12 du décret d'application du Code de la construction organisent les travaux de nivellement et indiquent que la demande de permis doit être accompagnée d'un plan indiquant le niveau naturel du terrain, ainsi que de photographies du terrain avant le début des travaux.

Dans l'espèce, il s'est avéré au juge qu'une hausse artificielle du terrain de 6,57 mètres avait eu lieu. Le second sous-sol est requalifié de premier sous-sol, et le premier sous-sol de rez-de-chaussée.

Deuxièmement, le juge a annulé un récépissé délivré à la suite d'une déclaration préalable²⁷² car les travaux autorisés par le président de la municipalité nécessitaient l'octroi d'un permis de construire. Ainsi, l'avis des autorités techniques n'ayant pas été recueilli et les cartes et plans nécessaires n'ayant pas été présentés, l'Administration avait excédé ses pouvoirs. Le cas inverse ne s'est pas présenté au juge à notre connaissance : devrait-il annuler un permis de construire car il ne contient que des travaux relevant du régime de la déclaration préalable ? Nous estimons que le juge ne prononcerait pas d'annulation totale dans ce cas, en considérant que les procédures supplémentaires observées par le président de la municipalité (tel l'envoi aux autorités techniques) sont superfétatoires. Il pourrait pourtant annuler partiellement une telle déclaration quant à sa

²⁷⁰ Le décret distingue entre deux types de sous-sols, l'un pouvant être partiellement au-dessus du niveau du sol à hauteur d'un mètre au maximum. Leurs régimes juridiques sont similaires avec quelques différences

²⁷¹ CEL n° 200 du 21/2/2023, Dib

²⁷² CEL n° 159 du 25/11/2013, Attieh

durée, puisque les permis de construire sont octroyés pour six ans, tandis que les récépissés ne sont valables que pour un an.

Paragraphe 2 : Les décisions ayant pour effet l'arrêt des travaux

Le plus souvent, il s'agit du retrait de l'autorisation d'urbanisme par l'autorité compétente. Ce retrait est soumis au Liban à plusieurs règles dont l'économie générale se résume en deux points principaux :

- D'abord, le CEL applique toujours les principes issus de *CEF, 3 novembre 1922, Dame Cachet* et *CEF, 6 mai 1966 Ville de Bagneux* selon lesquels l'Administration ne peut retirer un acte individuel créateur de droits que s'il est illégal et avant qu'il ne soit devenu définitif. Le CEF liait ainsi les conditions de retrait à celles du recours dont l'acte pouvait faire l'objet.
- Ensuite, le Code de la construction et son décret d'application ont posé des principes spéciaux concernant l'acquisition des droits par le pétitionnaire qui réduisent la portée du pouvoir administratif de retrait.

Le juge libanais accorde beaucoup d'importance à l'exécution du permis. Il en fait, nous l'avons vu, le point de départ du délai contentieux à l'égard des tiers. Il en est de même s'agissant de l'acquisition des droits par le titulaire du permis. On comprend de la jurisprudence libanaise que le permis de construire lui-même ne fait pas acquérir à son titulaire des droits. C'est par l'exécution de celui-ci que ce qui a été édifié devient opposable à l'Administration. Les textes ont d'ailleurs restreint l'étendue de ces droits acquis quand ils l'ont été illégalement.

Le juge admettait que l'Administration ne pouvait retirer un permis de construire passé le délai de deux mois à compter de son édition nonobstant son illégalité, qualifiant le permis de décision individuelle créatrice de droits²⁷³. La décision portant arrêt des travaux prise à la suite de l'expiration de ce délai était donc considérée comme illégale, le titulaire du permis ayant le droit d'être dédommagé. De plus²⁷⁴, l'Administration pouvait légalement retirer le permis de construire dans le délai contentieux si une requête recevable avait été introduite. Passé ce délai, un retrait

²⁷³ CEL n° 883 du 4/7/1968, Chamaa

²⁷⁴ CEL n° 780 du 13/11/1962, Issa ; CEL n° 586 du 9/5/1996, Kazzi ; CEL n° 12 du 7/10/1996, Tahan

illégal est jugé dommageable devant le juge²⁷⁵. La municipalité est alors admise à retirer sa décision de retrait, et ce en cours d'instance devant le juge. Une telle décision implique la condamnation de la municipalité aux frais et dépens²⁷⁶.

Ensuite, il a été jugé que l'Administration est admise à retirer un permis de construire si celui-ci a été pris en méconnaissance des règles de la construction et de l'urbanisme, et ce quand le titulaire du permis n'avait pas commencé à exécuter le permis²⁷⁷. Ainsi, le permis de construire ne crée pas à lui seul des droits au profit de son titulaire car c'est une décision déclarative ou récognitive qui constate la conformité d'une situation à des conditions prédéterminées par les règles de droit en vigueur²⁷⁸. Le permis de construire n'est donc que susceptible de créer des droits une fois ses effets se matérialisent, et dans la mesure où l'exécution est conforme audit permis. Dans sa décision Nacouzi de 1974²⁷⁹, le juge donne des précisions sur la notion de commencement d'exécution du permis qui est de nature à faire acquérir au titulaire de celui-ci le droit à son exécution : n'ont pas été considérés comme constitutifs de commencement d'exécution les travaux d'arrachage de plants fruitiers, de démolition d'un réservoir d'eau, ainsi que les travaux de terrassement pour fondations. Même la conclusion d'un contrat de construction n'a pas été suffisante aux yeux du juge, qui recherchait une exécution matérielle du permis.

Il arrive aussi que l'Administration retire des permis de construire ou décide de l'arrêt des travaux dans le cas de la parution d'un document d'urbanisme pendant l'exécution du permis qui modifierait les conditions de constructibilité (alignement, conditions plus strictes, etc.). Le juge considérait que si le commencement d'exécution n'était pas encore intervenu, l'Administration était tenue de retirer les permis déjà octroyés. Les permis déjà exécutés ou en cours d'exécution auront alors fait acquérir des droits à leurs titulaires²⁸⁰.

L'autorité administrative n'est surtout pas admise, sous peine de condamnation à dédommagement, à décider de l'arrêt des travaux sous prétexte qu'elle serait en train de faire adopter par les autorités étatiques compétentes de nouveaux plans d'alignement²⁸¹. D'ailleurs, la période d'interruption des

²⁷⁵ CEL n° 648 du 24/12/1958, Achkar ; CEL n° 7 du 16/10/1991, Mansour

²⁷⁶ CEL n° 22 du 27/1/1961, Abou Jaoudé

²⁷⁷ CEL n° 170 du 29/3/1971, Bader

²⁷⁸ CEL n° 744 du 31/10/1962, Doueiri ; CEL n° 124 du 26/5/1988, Dib

²⁷⁹ CEL n° 134 du 21/4/1972, Nacouzi

²⁸⁰ CEL n° 430 du 2/3/1963, Chidiac ; CEL n° 789 du 24/4/1967, Chehaib ; CEL n° 506 du 6/7/1994, Chalhoub; CEL n° 717 du 5/8/2010, Chalhoub (précité)

²⁸¹ CEL n° 105 du 20/10/1971, Khayat

travaux du fait d'une décision administrative de suspension ou de retrait du permis (ensuite déclarée illégale) doit être soustraite du délai de validité du permis²⁸².

Le décret d'application du Code de la construction en vigueur a opéré un aménagement important à la théorie des droits acquis qui est, à notre sens, le bienvenu au nom de l'efficacité de l'action administrative et d'une certaine sécurité juridique au vu des délais de recours des tiers qui sont parfois très étendus du fait de la théorie de la connaissance acquise par l'exécution. Ainsi, l'article 4 dudit décret dispose que²⁸³ : « Dans le cas où, plus de deux mois après la délivrance d'un permis de construire, il est constaté que l'attestation d'urbanisme ou que le permis lui-même comportent des erreurs ou des non-conformités par rapport à la législation en vigueur ou au zonage, et qu'il est nécessaire de suspendre l'exécution des travaux, seuls les travaux déjà réalisés conformément au permis initial sont acquis. Les travaux non encore réalisés doivent être adaptés pour respecter la réglementation en vigueur ».

Le juge faisant application de cette disposition²⁸⁴, l'a quand même écartée dans le cas où le permis de construire s'avère remplir les conditions de l'acte inexistant. En effet, les décisions inexistantes n'étant pas susceptibles d'être créatrices de droits, le permis de construire délivré sur un terrain n'appartenant pas au pétitionnaire est inexistant et susceptible d'être retiré à tout moment par l'Administration. Ce serait le cas de tout autre permis contenant selon l'arrêt cité des illégalités « d'ordre public »²⁸⁵.

Le juge n'ayant pas listé les irrégularités en question et ne les ayant pas définies de façon assez précise, il convient de noter que conformément à sa jurisprudence sur le remblaiement frauduleux²⁸⁶, nous pensons qu'une telle irrégularité serait qualifiée par le juge d'assez grave pour faire échec à la théorie des droits acquis, en application de l'adage *fraus omnia corrumpit*.

Il résulte de cet article²⁸⁷ que le droit de l'autorité administrative compétente de prendre des mesures de démolition est limité à ce qui ne relève pas de l'autorisation exécutée, vu que ce qui

²⁸² CEL n° 105 du 11/7/2018, Abi Gerges

²⁸³ Traduction de l'auteur

²⁸⁴ CEL n° 309 du 21/2/2013, Hamza ; CEL n° 391 du 17/3/2016, Association des propriétaires des terrains numéro 69 Kfariassine et numéro 578 Wata Salam

²⁸⁵ CEL n° 590 du 3/6/2013, Chehade

²⁸⁶ CEL n° 200 du 21/2/2023, Dib

²⁸⁷ CEL n° 138 du 2/1/2024, Nasser

l'a déjà été en application de ladite autorisation relève des droits acquis et ne saurait faire l'objet d'une décision de démolition une fois achevé.

Conclusion

Dans notre introduction, nous avons proposé d'étudier le rôle joué par la jurisprudence à la lumière de la lettre des textes, et ce en vue de comprendre si et comment le juge a réussi à opérer une mise en cohérence des différents textes qui intéressent le droit de l'urbanisme. Il s'est avéré tout au long de nos développements que la haute juridiction a souvent opéré une articulation entre les différents Codes, en tentant de balancer les différents intérêts en jeu.

Néanmoins, un regard critique sur l'action du juge et de l'Administration nous permet de déduire qu'un renouveau législatif est à ce stade nécessaire et que ce sont souvent les textes ainsi que le paysage social libanais qui ont abouti à un urbanisme très déficient. Nous trouvons intéressant d'en inclure quelques grandes lignes²⁸⁸, en plus des quelques réformes que nous avons déjà mentionnées dans nos développements. Il s'agit de :

1. La décentralisation de la planification urbaine : l'élaboration des plans d'urbanisme se fait au Liban principalement par décret. De plus, le Conseil des ministres est appelé à intervenir en tant que départiteur entre les autorités centrales et le CSU. Souvent, cette procédure prend de longues années et les autorités d'urbanisme ont pris le pli d'édicter des procès-verbaux successifs couvrant dans bon nombre de cas plus d'une décennie. Ce qui devait être une mesure conservatoire limitée

²⁸⁸ Sans pour autant répéter la conclusion de Hamdan (A.), Lamy (S.), Yazigi (S.)(dir.), *Axes de réflexions pour une réforme du droit de l'urbanisme au Liban*, Publications de l'ALBA, 2012 que nous reproduisons ici : L'ensemble des points abordés dans cet article tendent vers une question commune : comment le droit de l'urbanisme peut-il mieux cadrer les pratiques privées et s'ouvrir aux réglementations diverses affectant l'urbain ?

Comment ainsi recentrer le droit de l'urbanisme autour des enjeux d'aménagement du territoire ?

Les différents points abordés dans cet article fournissent les axes de réflexion utiles pour un chantier de réforme de l'urbanisme. Il s'agit de ne pas perdre de vue l'interdépendance des axes exposés, qui sont :

- La revalorisation de la planification régionale nécessite une nouvelle conception du plan d'urbanisme et de ses différentes échelles.
- Une réforme du droit de l'urbanisme doit configurer un ensemble de rapports clairs avec différentes législations ayant un impact sur les affaires d'urbanisme.
- Une réforme du droit de l'urbanisme doit aussi redessiner les rapports entre les procédures opérationnelles et l'urbanisme réglementaire, à la lumière de nouvelles conceptions urbaines et de nouveaux mécanismes de financements
- Enfin, une réforme doit réinventer un jeu d'acteurs ou des partenariats public-privé qui redonnent sens au projet d'urbanisme.
- Redonner sa place à l'administration de l'urbanisme, c'est reconnaître la complexité dans laquelle elle s'inscrit de fait et doit s'inscrire de droit.

L'existence du SDATL rend nécessaire une réforme du droit de l'urbanisme, allant dans le sens d'un élargissement de ses champs et d'une refonte des lois qui ont trait à l'aménagement du territoire.

C'est en cela que le projet d'un recueil de droit ce l'urbanisme libanais prend sens.

dans le temps s'est transformée en un document d'urbanisme incomplet. Les procès-verbaux ne s'appliquent en effet que dans la mesure où ils sont plus contraignants pour la constructibilité, et ne remplissent pas pleinement leur rôle de planification urbaine.

Afin d'éviter cette concentration des pouvoirs à effet paralysateur, il serait judicieux de confier la planification urbaine à des autorités décentralisées. Nous trouvons que l'échelle du « caza » est intéressante à cet effet, le grand-Beyrouth devant néanmoins relever d'une même autorité.

Dans un tel scénario, l'Etat se chargerait de la préparation des plans directeurs, et les autorités décentralisées à l'échelle des « cazas » des plans locaux d'urbanisme. La participation active des municipalités serait cruciale dans le cadre de la préparation des plans à l'échelle décentralisée, la coopération intercommunale devant être favorisé.

2. Il est aussi grand temps que les autorités administratives soient à l'écoute du citoyen. Une procédure d'enquête publique pendant la phase de préparation des PLU serait opportune.

3. Concernant l'autorisation urbaine, il convient de créer une procédure simplifiée, accessible et financièrement intéressante pour les autorisations d'urbanisme à but de logement. En effet, les circulaires illégales des ministres de l'intérieur étaient venues pallier une vraie crise du permis de construire. C'est en partie à cause de la complexité et de l'onérosité de l'obtention du permis, en plus du laxisme sélectif de la police administrative et judiciaire en la matière, que bon nombre d'administrés ne pétitionnent même pas devant les autorités compétentes avant de construire.

4. De plus, le législateur devrait exercer une certaine retenue en matière de lois de régularisation. Elles sont en effet fréquentes et très clémentes envers les contrevenants, de sorte que les administrés les réclament chaque quelques années comme l'on réclame un droit.

5. Enfin, quoique les considérations environnementales commencent à pénétrer le raisonnement du juge administratif, l'action administrative en la matière est toujours très faible. La dimension environnementale devrait être appelée à jouer un rôle plus prononcé en planification urbaine mais aussi en aménagement urbain.

Mention de l'annexe

Annexe unique : tableau comportant les décisions du Conseil d'Etat libanais utilisées dans ce mémoire.

Bibliographie

Ouvrages

Lamy (S.), Lebreton (J.-P.)(dir.), *Le droit de l'urbanisme au Liban*, Publications de l'ALBA et du GRIDAUH, 2010.

Jacquot (H.), Priet (F.) et Marie (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz. 8^e éd, 2019.

Mallat (H.), *Droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement, et de l'eau au Liban*, Bruylant, Delta, LGDJ, 1997.

Chapus (R.), *Droit administratif général*, Tomes 1 et 2, Montchrestien, 15ème éd. 2001

Auby (J.M.), *Le droit administratif des biens*, précis Dalloz, 1993.

Hamdan (A.), Lamy (S.), Yazigi (S.)(dir.), *Axes de réflexions pour une réforme du droit de l'urbanisme au Liban*, Publications de l'ALBA, 2012.

Recueils de jurisprudence libanaise

- Recueil des décisions du Conseil d'Etat (dit recueil Baz), Tomes 1 à 5 (Décisions de 1925 à 1945)

La Gazette judiciaire libanaise, Publications du ministère de la justice.

- Recueil administratif de jurisprudence et de législation (dit recueil Chidiac), Tomes 1 à 19 (Décisions de 1957 à 1976).

Publications de Me. Joseph Zein El Chidiac.

- Revue de la justice administrative au Liban (dit Recueil), Tomes 1 à 25 (Décisions de 1985 jusqu'à Juillet 2009)

(Sauf tomes 11 et 18 qui sont spécialisés en contentieux électoral)

- Les Rapports annuels du Conseil d'Etat libanais, de l'année judiciaire 2009-2010 à l'année judiciaire 2020-2021, disponibles au greffe du Conseil d'Etat libanais.

- Les décisions du Conseil d'Etat libanais des années judiciaires 2021-2024, inédites.

Lois et règlements

- Statut du Conseil d'Etat

Le pendant libanais du Code de justice administrative en France

Loi en vigueur par décret n°10434 du 14/6/1975 et ses modifications

- Code de l'urbanisme

Décret-loi n°69 du 9/9/1983 et ses modifications

- Code de l'urbanisme (ancien)

Loi du 24/9/1962 et ses modifications

- Code de la construction

Loi n°646 du 11/12/2004 et ses modifications

- Code de la construction (ancien)

Décret-loi n°148 du 16/9/1983 et ses modifications

- Code de la construction (ancien)

Loi n°59 du 13/9/1971 et ses modifications

- Code de la construction (ancien)

Décret-loi n°61 du 30/8/1940 et ses modifications dont notamment la loi du 20/1/1954

- Décret d'application du Code de la construction

Décret n°15874 du 5/12/2005 et ses modifications

- Code de l'expropriation

Loi n°58 du 29/5/1991 et ses modifications

- Loi portant modification du Code de l'expropriation

Loi du 8/12/2006

- Code de l'expropriation de 1954 (ancien)

Décret-loi n°4 du 30/11/1954 et ses modifications

- Code de l'expropriation de 1932 (ancien)

Décret-loi n° 45 du 28/10/1932 et ses modifications

- Code du remembrement dans les zones habitées

Décret-loi n°70 du 9/9/1983 et ses modifications

- Loi sur les servitudes relatives à la navigation aérienne

Loi n°70 du 6/12/1966 et ses modifications

- Code de l'archéologie et des monuments historiques

Arrêté (du haut-commissaire) n° 166 du 7/11/1933 et ses modifications

- Code municipal

Décret-loi n° 118 du 30/6/1977 et ses modifications

- Code municipal (ancien)

Loi n° 29 du 25/9/1963 et ses modifications

- Loi instituant le Conseil constitutionnel

Loi n° 250 du 14/7/1993

- Loi concernant l'incorporation gratuite des routes issues du lotissement au domaine public

Loi n° 3 du 5/1/1989 telle que modifiée par la loi n° 388 du 14/12/2001

- Code forestier

Loi du 7/1/1949 et ses modifications

- Loi sur la conservation de la richesse forestière et des bois

Loi n° 85 du 7/9/1991 et ses modifications

- Décret-loi sur l'hygiène publique

Décret-loi n° 16 du 30/16/1932 et ses modifications

- Code des obligations et des contrats

Loi du 9/3/1932 et ses modifications

- Code de la propriété des immeubles bâtis

Décret-loi n° 88 du 16/9/1983 et ses modifications

- Loi s'intitulant : « permettre au déplacé de construire sur une parcelle qui ne remplit pas les conditions légales de constructibilité »

Loi n° 322 du 24/3/1994 et ses modifications

- Code de la route

Loi n° 243 du 22/10/2012 et ses modifications

- Code de la route (ancien)

Loi n° 76 du 26/12/1967 et ses modifications

Sites internet

Barges (E.), [قوانين متكررة لتسوية مخالفات البناء: تشريع مفاسيل الزبائنية والجباية أولًا](#) | Legal Agenda (legal-agenda.com), 2019. Consulté en septembre 2024

[Jadaliyya - Entretien avec Sébastien Lamy sur le droit de l'urbanisme au Liban: la nécessité d'une doctrine juridique](#). Consulté en septembre 2024

[مركز المعلومات القانونية الرئيسية | الصفحة الرئيسية \(ul.edu.lb\)](#). Consulté en octobre 2024

Nasraounie (L.), [التعويض عن الاستملاك في قرار «الدستورية» | صحيفة الرأي \(alrai.com\)](#), Journal Al-Rai, Consulté en septembre 2024

[وزير الداخلية يعمم مخالفات البناء ويتراجع عنها: البناء العشوائي سلاح آخر لتعزيز شبكات الزبائنية | والفساد | Legal Agenda \(legal-agenda.com\)](#), Legal agenda, 2020. Consulté en octobre 2024.

[Colloque sur l'Urbanisme et les politiques foncières au Liban – Charbel Nahas](#). Consulté en avril 2025.

[Une ville et ses urbanistes : Beyrouth en reconstruction | Theses.fr](#). Consulté en avril 2025.

[Loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique \(Elan\) | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique](#). Consulté en septembre 2025