

## **Pour la protection des hautes montagnes libanaises**

Les hautes montagnes libanaises (au-dessus de 1900 m) couvrent 10% du territoire libanais et constituent un espace d'intérêt majeur. La cote de 1900 m avait été choisie par le Schéma directeur d'aménagement du Territoire Libanais (SDATL), approuvé en 2009, parce qu'elle correspondait globalement à la limite de végétation et également à la limite des cultures agricoles et de l'urbanisation.

Aujourd'hui plus encore qu'en 2009, c'est à cette hauteur que se jouent les enjeux majeurs de la ressource en eau du pays, ceux des espaces naturels les mieux préservés de l'urbanisation, mais aussi les plus forts symboles de l'identité libanaise, que l'on songe aux cèdres, ou à des sommets comme Qornet es Saouda ou le mont Sannine.

Le SDATL de 2009 avait posé le principe d'une protection la plus stricte possible de ces espaces, mais le décret qui l'avait approuvé en avait considérablement limité la portée en posant qu'il ne remet pas en cause les documents d'urbanisme antérieurs et surtout qu'il ne s'appliquerait qu'une fois de nouveaux documents d'urbanisme approuvés. Finalement, il a davantage servi de guide, sans véritable force juridique, que de corpus de règles impératives.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre du projet CESNA-LB (Conservation of Environmentally Sensitive National Areas) financé par l'Union Européenne et piloté par l'ONG TERRE Liban et l'Université de la Sagesse, a été mis en chantier un projet de loi visant à assurer une protection effective des hautes montagnes libanaises. Ce projet, dont j'ai assuré la maîtrise d'œuvre en collaboration avec Paul Abi Rashed et Josyane Yasbeck, a fait l'objet d'une validation par un ensemble d'experts membres de l'Association Internationale pour le droit de l'urbanisme (AIDRU) venant de 8 pays confronté à des enjeux de protection de la montagne (Allemagne, Espagne, France, Italie, Liban, Maroc, Suisse, Turquie).

Ce projet de loi vise à placer la protection de la montagne au Liban au niveau des standards internationaux. A cette fin, il repose sur 4 piliers essentiels.

1 – Il pose tout d'abord le principe de l'interdiction de toute forme d'urbanisation, et de pratiquement toute forme d'occupation artificielle du sol, sauf pour des services publics ou quelques activités très spécifiques et très limitées. A cette fin, il crée un

mécanisme de « servitudes environnementales » qui, à la différence des servitudes d'urbanisme définies par la loi sur la construction, ne donnent lieu à aucune indemnisation.

C'est évidemment un des points qui a le plus été débattu lors des diverses présentations qui ont été faites du projet car il n'est pas dans la culture libanaise qu'un propriétaire puisse être privé du droit de construire ou d'exploiter son terrain sans indemnité. Mais les choses sont très différentes pour les espaces de haute montagne. Leur sensibilité environnementale est telle que toute construction, si elle bénéficie à son propriétaire, est en réalité un dommage causé aux propriétés et aux activités situées à des altitudes inférieures : une fosse sceptique qui pollue une nappe d'eau, c'est l'économie de la production de l'eau et même l'économie agricole qui en subit les conséquences ; un terrassement qui modifie le relief naturel, ce sont des risques de coulées de neige, de boue ou même de roches, risques auxquels il faut naturellement ajouter les atteintes au milieu naturel et à la biodiversité.

C'est pour ces raisons que dans tous les pays où des lois de protection de la montagne ont été adoptées, l'interdiction de l'urbanisation sans contrepartie financière est désormais une règle générale. Et l'on en comprend bien la logique : ces indemnités seraient hors de portée de la plupart des budgets des Etats concernés de sorte qu'imposer cette indemnisation c'est en réalité empêcher toute protection effective. Et ce qui vaut pour toute la planète vaut, plus encore pour le Liban, en raison de sa situation économique.

La question a été posée de savoir si, au Liban, de telles contraintes ne serait pas contraires aux dispositions de la Constitution protégeant la propriété. Dans sa célèbre décision 6/2014 le Conseil constitutionnel a jugé que la propriété pouvait être limitée par des normes d'urbanisme, et ce n'est qu'en cas d'expropriation qu'il y a lieu à indemnisation du propriétaire. Les servitudes envisagées par le projet de loi ne constituent nullement une telle expropriation : elles prévoient simplement le maintien des lieux dans l'état dans lesquels ils se trouvent pour assurer la préservation de l'environnement, la protection de la ressource en eau et celle des propriétés de plus basse altitude.

De surcroît, il ne faut pas exagérer ce problème dans la mesure où l'essentiel des propriétés dans la haute montagne ne sont pas des propriétés privées individuelles mais le plus souvent des propriétés publiques ou collectives pour lesquelles ces enjeux d'indemnisation ne se posent pas de la même manière.

2 - la deuxième idée de ce projet consiste à inverser la logique du SDATL que l'on rappelle : celle selon laquelle il ne s'applique qu'une fois des documents d'urbanisme nouveaux approuvés. Le projet pose la logique inverse : l'interdiction est immédiate et absolue, et elle ne peut être levée, dans des hypothèses qui demeurent très limitées, que si les municipalités adoptent des plans d'urbanisme (qui doivent en outre être conformes à la loi, naturellement). Il s'agit donc d'une politique d'incitation pour les municipalités à se doter, pour les espaces de haute mais aussi les espaces situés à des altitudes de tels documents d'urbanisme selon une formule très simple : si vous voulez pouvoir réaliser des aménagements en montagne, il faut que ce soit dans le cadre d'une planification préalable, réfléchie et organisée, et non pas sous la pression de porteurs de projets.

3 – le projet vise également à remédier à un certain désordre normatif qui règne dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement libanais. Une partie de ses dispositions vise à établir une claire hiérarchie des règles d'urbanisme, en prévoyant notamment l'obligation d'appliquer le SDATL et la possibilité d'adopter dans le futur des schémas directeurs (master plans), pour des parties spécifiques des territoires de montagne. Elle vise également à garantir l'application de la loi 444 de 2002 sur l'environnement en montagne en posant que tout projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale complète.

4 - le projet vise enfin à donner une place plus importante et juridiquement mieux reconnue à la société civile pour assurer la protection des espaces de montagne. Il donne ainsi aux ONG la possibilité de contester devant le Conseil d'Etat les autorisations administratives. Plus novateur, il prévoit la possibilité dans les espaces d'une particulière sensibilité (on pense ici notamment aux forêts cèdres ou aux sommets des montagnes les plus symboliques) de « donner des droits à la nature », c'est-à-dire de reconnaître ces espaces comme des écosystèmes ayant le droit de se défendre contre les atteintes qui leur seraient portées. La nature ainsi reconnue comme personne juridique serait représentée par des institutions faisant une large place à la société civile, habitants ou ONG. Ce mouvement qui prend de l'ampleur au niveau mondial (en Nouvelle-Zélande, en Colombie, en Inde, et désormais en Europe) paraît particulièrement adapté à la situation libanaise car il permet une protection plus efficace et plus fortement investie par la population des sites naturels majeurs.

Pour terminer cette rapide présentation, il faut indiquer que la rédaction de ce projet de loi a fait appel à un design législatif en rupture avec les méthodes de législation libanaise. En particulier, il a été conçu comme « auto exécutoire », c'est-à-dire que dès son adoption, les normes qu'il contient entrent en vigueur sans avoir besoin de

décrets d'application. Il vise donc à éviter les délais liés aux retards d'application dans la prise de ces décrets et à permettre d'assurer, le plus tôt possible la protection effective dont les espaces de haute montagne ont besoin. A plus long terme il peut aussi être envisagé comme le point de départ d'une rationalisation du droit de l'environnement et de l'urbanisme avec l'adoption de standards internationaux de réglementation des constructions, de protections des sites naturels et patrimoniaux.