



Rapport de recherche sur la démocratie participative en urbanisme

Référence : PJ-2009-002-AMD-Rapport-020

Auteur : Sébastien Lamy, Juriste-Urbaniste, Chargé de Projet à MAJAL

Sous la direction scientifique de : Serge Yazigi, Architecte-Urbaniste, Directeur de MAJAL

Avec la contribution de :

Alia Hamdan, Chercheuse-Urbaniste, Chargée de projet, MAJAL

Pierre Renault, Assistant de recherche, MAJAL

Dany Haddad, Expert en Administration Publique, LTA

Mahmoud el-Kadri, Expert Légal, LTA

Dans le cadre du projet :

Promouvoir la participation du public dans les politiques urbaines

MAJAL (Observatoire Urbain Académique)

www.majal-lebanon.com

ALBA (Académie Libanaise des Beaux-Arts), Balamand University, Solh Avenue, Kalot Center 9th floor
Sin-el-Fil

01-489-206 ext. 267

majal@alba.edu

LTA (Lebanese Transparency Association)

www.transparency-lebanon.org

Sin-el-Fil, Solh Avenue, Kalot Center 9th floor
Badaro, Beirut

01-388-113/4/5 ext. 20

info@transparency-lebanon.org

Avant-propos :

Pour promouvoir la participation dans les politiques urbaines, le point de départ le plus pertinent serait d'agir par le haut, c'est-à-dire, par une réforme législative, sans écarter dans un second temps le nécessaire travail qui devra être fourni pour d'une part former les professionnels et les élus, et d'autre part sensibiliser les populations aux enjeux de la démocratie participative.

L'institutionnalisation de la participation permettrait à la fois d'assurer une systématisation des pratiques participatives et de mieux garantir le principe d'égalité des citoyens devant la loi, en luttant contre des sphères de décision réduites à des micros relations, ouvrant la voie à la corruption et au clientélisme.

Il est important de relever d'ailleurs que le principe de participation environnementale a été institutionnalisé en droit de l'environnement, conformément aux engagements internationaux pris par le Liban lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992.

Dès lors, afin d'institutionnaliser la participation dans les politiques urbaines, la méthodologie proposée consiste en l'insertion du principe de participation dans la loi de l'urbanisme. Ainsi la participation deviendra un principe légal de droit de l'urbanisme opposable à l'Administration publique.

Le présent rapport n'a pas pour objet la proposition d'une réforme législative et réglementaire « prête à l'emploi ». Son rôle est de sensibiliser les différents acteurs aux enjeux de la participation au Liban et aux éventuels avantages qui pourraient en être tirés.

La rédaction d'un ou de plusieurs alinéas ou articles additionnels dans la loi visant à consacrer le principe de participation sera l'objet de l'étape suivante de la campagne conjointement menée par MAJAL et LTA, et devra résulter d'un consensus des membres d'un comité spécial¹ rassemblé pour l'occasion.

Ultérieurement, des recommandations d'ordre général portant sur des modalités d'application du principe de participation devront être formulées.

Contexte :

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre du projet de « **Promouvoir la participation du public dans les politiques urbaines** ».

MAJAL (L'Observatoire Urbain Académique œuvrant pour la promotion de stratégies d'urbanisme durable au Liban), en collaboration avec la LTA (Lebanese Transparency Association) ont entrepris une action de lobbying, financé par USAID, (au travers d'une "Transparency Accountability Grant" gérée par AMIDEAST) visant à une modification de la loi de l'urbanisme en vue d'y insérer le principe de participation.

Le projet s'articule en trois étapes :

1-Rédaction d'un rapport préliminaire, analysant les enjeux et les défis de la démocratie participative au Liban, **(objectif du présent rapport)**

2-Rédaction d'un projet de modification de loi et de lignes directrices de modalités de participation applicables en pratique,

3-Action de lobbying, en fournissant aux décideurs publics un kit comprenant le rapport préliminaire, le projet de modification de loi et une brochure explicative.

¹ Un comité a été formé concomitamment à la rédaction de ce rapport. Il est composé de professionnels de l'urbanisme, de décideurs publics, d'universitaires et de représentants de la société civile. Il devra se prononcer sur l'intérêt et les enjeux d'une telle campagne et devra y apporter un apport scientifique.

Résumé du rapport:

Le présent rapport a pour but d'analyser les enjeux et les défis de la mise en place d'une démocratie participative en matière d'urbanisme au Liban. Il sera ensuite présenté au comité pour que les points soulevés soient débattus.

Introduction :

Un aperçu du concept de la participation est présenté : sa définition et son émergence pratique aussi bien dans le contexte international (sommet de Rio) que dans les contextes nationaux (lois et politiques urbaines nationales), ses conditions de mise en œuvre, et enfin ses enjeux.

Analyse :

1- Un état des lieux de la loi de l'urbanisme souligne localement l'absence formelle du principe de participation dans les deux sections de la loi relatives à l'urbanisme réglementaire (articles 4-17) et à l'urbanisme opérationnel (articles 18-24). Le propos est aussi étayé par la mise en perspective du texte à travers les procédures administratives prévues.

Une évaluation des principaux projets opérationnels (Solidere - Elyssar - Cas de remembrement à Saida et à Tripoli...) est effectuée à la lumière de la problématique de la participation : le rapport défend en l'occurrence le point de vue selon lequel l'absence d'assise légale à la participation peut constituer une des causes des échecs partiels ou intégraux de ces projets à un moment donné de leur réalisation.

2 -La seconde partie relève les initiatives encourageantes en matière de participation : sont donc abordées d'une part la loi de l'environnement Libanaise, promulguée suite à la signature de la déclaration du sommet de Rio en 1992, et consacrant la participation en tant que principe général. D'autre part, sont évoqués des projets spécifiques de développement qui ont eu recours à une approche participative, selon des degrés divers.

3 - Après avoir pris connaissance des différentes problématiques soulevées par l'intégration de la participation dans la loi et les pratiques urbaines, des questions seront formulées, visant à fournir aux membres du comité un cadre de débat.

Conclusion :

La conclusion constituera l'ordre de jour de la réunion des membres du comité qui devront en débattre.

Introduction générale

1. Aperçu général de la notion de participation

Le monde est en mutation et entre dans une ère de gestion locale en réponse à une globalité toujours plus absorbante et incontrôlée. Les populations doivent faire face aux grands enjeux de développement tout en s'affirmant démocratiquement comme décideurs de leur présent et de leur futur. Tel est le rôle qu'est appelée à jouer la démocratie participative².

1.1. Définition de la participation

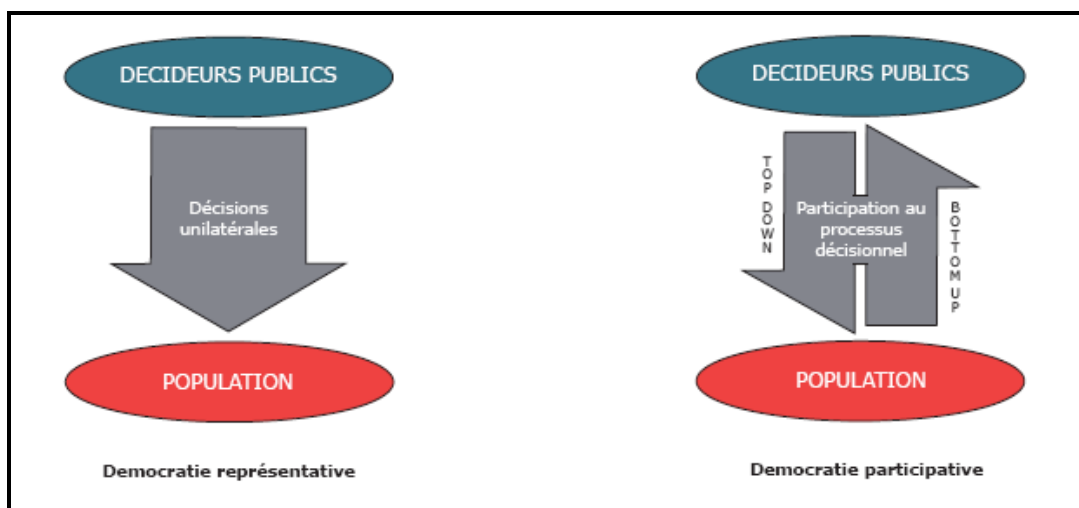
La participation recouvre les différents moyens par lesquels les citoyens peuvent contribuer aux décisions politiques. Elle est recherchée surtout pour les décisions qui affectent en priorité certaines catégories de la population, en particulier dans le domaine de l'urbanisme et des opérations ayant un impact sur le cadre de vie des populations ou sur l'environnement, notamment ce qui peut générer des pollutions ou des consommations supplémentaires de ressources.

La participation pousse ainsi à reconsidérer nos fondements démocratiques pour donner à la population les moyens d'une implication accrue dans la vie publique. Sans remettre en cause le principe même de la démocratie représentative, il apparaît cependant nécessaire d'y insérer des mécanismes participatifs. Il ne s'agit pas pour le citoyen de se substituer au décideur, mais plutôt de l'influencer dans ses décisions.

« La participation possède une vertu intrinsèque : elle rassemble des individus, les implique dans leur univers commun, crée un lien affectif entre eux et le monde environnant qu'ils ont contribué à façonner. »³

1.1.1. Le moyen de mise en œuvre de la participation

Pour mettre en œuvre une « participation au processus décisionnel », il s'agit d'organiser une nouvelle dynamique, dite « **top down/ bottom up** » créant une interaction continue entre la population et les décideurs publics⁴. Ce processus permettrait alors de susciter la diversité des expressions, en privilégiant l'écoute, le dialogue et le débat, en favorisant l'échange d'avis argumentés et de propositions motivées et par conséquent de mieux cerner l'intérêt général.



² Annexe 2

³ Alexander C. (1967)

⁴ Annexe 3

1.1.2. Les différentes échelles de la participation

En 1969 Sherry R. Arnstein⁵, a mis en évidence une hiérarchie des degrés d'effectivité de la participation pour servir de référence dans les programmes sociaux américains. Cette échelle décrit 8 niveaux de participation allant de la manipulation (échelle la plus faible de participation) au contrôle citoyen (échelle la plus haute). Entre ces deux ont été identifiés par ordre croissant : la thérapie, l'information, la consultation, la conciliation, le partenariat et la délégation de pouvoir⁶.

De la théorie à la pratique, la réalité des expériences est quelque peu différente pour les projets de territoire de l'échelle d'Arnstein. Elle peut se résumer en une hiérarchie simplifiée de participation en quatre échelons distincts par ordre croissant d'importance : l'information, la consultation, la concertation, et la coopération :

- **Information** : L'Administration met préalablement à disposition du public (active) ou du moins facilite l'accès (passive) aux informations susceptibles d'intéresser les citoyens. Pour être utile et opérante, l'information doit être portée sur les exigences du développement durable. Dans ce cas, il est plutôt question d'une opération de sensibilisation, qui consiste en fait en un complément d'information. est important de préciser que l'information ne saurait constituer à elle-seule un niveau de participation, du fait qu'elle ne produit pas d'interaction (top-down/bottom-up). En revanche elle constitue une étape préalable nécessaire à toute démarche participative.
- **Consultation** : L'Administration demande l'avis de la population intéressée dans la prise de décision mais n'est pas tenue de s'y conformer (enquêtes publiques, réunions publiques). La consultation peut être préalable, et aider les concepteurs d'un projet dans la définition d'un avant-projet, mais peut aussi intervenir à une étape avancée du projet pour éclairer le maître d'ouvrage dans son évaluation et sa prise de décision. La pertinence de la consultation dépend grandement de la qualité et de l'accessibilité de l'information préalable. Même si le décideur final n'est pas lié par la consultation, l'avis formulé par la population peut néanmoins jouer un rôle important lors d'un éventuel recours contentieux.
- **Concertation** : L'Administration propose d'engager un dialogue avec la population et elle est tenue de l'associer dans la prise de décision. La concertation peut également être vue comme la conciliation d'intérêts divergents dans la mise en œuvre par exemple d'un programme d'aménagement. En réalité, son application est très difficile dans les projets urbains car chacun des participants au processus de concertation dispose par définition d'un droit de veto. Cela est particulièrement vrai si cette concertation est élargie à chaque habitant. En revanche, la concertation étroite, dans le cadre de microprojets, est beaucoup plus pertinente, comme par exemple la réhabilitation d'un îlot d'habitation.
- **Coopération** : L'Administration implique les habitants eux-mêmes dans le processus décisionnel. Il s'agit en fait d'une démocratie quasi-directe. Pour qu'une coopération puisse se réaliser, il faut que les décideurs publics aient une forte relation de confiance avec les citoyens. La coopération comprend elle-même deux sous-catégories :
 - la coproduction : c'est l'élaboration conjointe de projet, les habitants participent à la réalisation du projet avec les techniciens et élaborent ensemble des solutions⁷
 - la codécision : les décideurs publics délèguent une partie de leur pouvoir aux citoyens et acceptent d'être liés par des décisions prises par ces derniers⁸.

Dans le cadre d'un projet, chacun de ces 4 niveaux de participation n'est pas nécessairement exclusif, ils peuvent tout aussi bien se compléter chronologiquement et graduellement.

⁵ Arnstein, S. R (1969)

⁶ Annexe 4

⁷ Cf. Méthode de l' « Advocacy Planning » aux Etats-Unis (voir page 10)

⁸ Cf. les budgets participatifs à Porto Alegre (voir page 11)

1.2. Les enjeux de la participation

1.2.1. Pilier de la bonne gouvernance

Le développement durable implique de répondre aux problématiques du développement non pas uniquement par une intervention sectorielle, mais d'aboutir à des solutions durables ne mettant pas en péril les générations futures⁹. La participation apparaît dès lors comme une partie intégrante du schéma de gouvernance que requiert le développement durable.

En effet, la gouvernance se caractérise par une multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans le processus décisionnel et renvoie à la mise en place de nouveaux modes de régulation plus souples, fondés sur le partenariat entre différents acteurs. Dans cette optique, cinq piliers sous-tendent la notion de gouvernance : la transparence, l'efficacité, la non-discrimination, la redevabilité et la participation¹⁰.



Cette dernière, la participation, apparaît non seulement comme un pilier en soi de la gouvernance, mais également comme un levier agissant sur les autres piliers que sont la transparence, l'efficacité, la non-discrimination et la redevabilité.

- A titre de pilier de la gouvernance, la **participation** requiert des espaces ouverts de confrontation d'opinions et d'intérêts exprimés par différents groupes et les observations formulées doivent être prises en compte dans le processus décisionnel.
- A titre de levier des autres piliers de la gouvernance, la participation contribue :
 - à la **transparence** de l'action publique puisque des individus qui participent sont *a fortiori* informés et ils disposent d'un droit de regard ;
 - à l'**efficacité** de l'action publique puisque dès lors que les citoyens sont associés à la prise de décision, les décisions publiques s'adaptent mieux à leurs besoins ;
 - à la **non-discrimination** de l'action publique puisque la participation se veut d'être ouverte à tous en y engageant les minorités ;
 - à la **redevabilité** de l'action publique puisque des citoyens associés à la prise de décision n'en ressortiront que plus exigeants envers leurs représentants.

⁹ Annexe 5

¹⁰ Annexe 6

1.2.2. Outil indispensable des politiques urbaines

En considérant l'action publique du point de vue de l'urbanisme et de l'aménagement, la démocratie participative prend dès lors une signification toute particulière. En effet, s'il est un domaine où chaque décision comporte des conséquences majeures sur le cadre et la qualité de vie des populations, il s'agit en premier lieu des décisions publiques prises en matière d'urbanisme et d'aménagement, c'est-à-dire tout ce qui a trait à l'habitat, aux infrastructures, aux transports, aux services...

Puisque « les utilisateurs d'un bâtiment savent mieux que quiconque ce dont ils ont besoin »¹¹, il faut renforcer le rôle et les capacités de la population de manière à accroître la participation citoyenne dans la prise de décision quant aux questions relevant de l'aménagement du territoire.

C'est en invitant l'ensemble de la population à penser son cadre de vie, que celle-ci participe activement au développement durable et intégré de son territoire, viable, vivable et équitable.

1.3. Les limites de la participation

La démocratie participative invite à une certaine vigilance vis-à-vis des enjeux politiques. En effet, il ne faut pas que la participation remette en cause les termes de la démocratie représentative et soit récupérée par une opposition politique désireuse de bloquer des décisions publiques.

L'organisation de la participation aux différentes étapes doit prendre en compte les difficultés de chacun des participants. L'accès aux réunions, les horaires et la disponibilité, le niveau du discours et de compréhension sont autant de détails non négligeables car ils ne doivent pas remettre en cause l'idée d'égalité de la participation.

L'autre obstacle majeur à la démocratie participative est ce que les sociologues appellent le syndrome **NIMBY** : Not In My Back Yard (Pas dans mon arrière-cour). NIMBY désigne une position éthique et politique, qui veille à ne pas tolérer de problèmes dans son environnement proche. Cette idée peut s'appliquer à une personne (quelqu'un qui a une attitude NIMBY est un NIMBY) ou à une association de quartier créée pour défendre son environnement.

Un point qui n'est que très rarement soulevé mais qui doit pourtant faire partie des recommandations vis-à-vis de la démarche participative est celui du coût. En effet, faire participer les populations au processus décisionnel appelle à certains dispositifs financiers pour organiser des réunions, diffuser l'information...

« Certes la participation peut être vue par certains élus et techniciens comme une perte de temps et une décrédibilisation de leur rôle et de leur compétence, alors que les démarches participatives fortes peuvent apporter une garantie de succès aux opérations et se révéler comme un facteur renforçant la confiance vis-à-vis des élus et des acteurs constitutionnels¹². »

¹¹ Alexander C. (1967)

¹² Outrequin P. et Charlot-Valdieu C. (2009)

2. Historique de la participation

Il semble difficile d'estimer où et à quand remontent dans l'histoire les premières pratiques de démocratie participative. Dans la Grèce antique déjà, la démocratie s'entendait comme une participation des citoyens à toutes les grandes décisions de la vie publique – l'Agora athénienne.

Au XXème siècle, le développement de la démocratie participative à travers le monde peut se résumer en deux grandes phases, ayant comme date charnière 1992, et la tenue du sommet de Rio.

2.1. Jusqu'en 1992 : développement timide de la participation

2.1.1. L'Europe légaliste

Le pays précurseur en matière de démocratie participative dans les politiques urbaines semble être de toute évidence le Royaume-Uni¹³. En effet, la notion de participation en droit britannique a fait son apparition au début du XXème siècle dans le « Housing et Town Planning Act »¹⁴ (1909).

En Europe continentale, il faudra attendre la seconde moitié du XXème siècle pour voir des pratiques de démocratie participative se réintroduire dans les processus décisionnels du moins en ce qui concerne l'aménagement de l'espace. Il faut retenir que c'est dans une loi de 1942 que l'Italie a prévu que tous les intéressés pouvaient présenter des observations lors de l'élaboration de plans généraux d'urbanisme, même si l'administration n'est pas tenue de suivre ces observations. Dès les années 1960, dans de nombreux pays européens, la loi a imposé une démocratisation des enquêtes publiques - qui existaient en réalité depuis le XIXème siècle mais ouvertes à un public très restreint - préalables aux grandes décisions relatives à des opérations d'aménagement du territoire.

La Suisse et la France par exemple, ont élargi et démocratisé l'enquête publique aux plans d'urbanisme dans les années 1980 en l'ouvrant à un public large¹⁵. Une loi française de 1985¹⁶ va même plus loin en prévoyant une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, avant toute élaboration ou modification de plans d'urbanisme ainsi que toute opération d'aménagement. En Suisse, il existe une très forte tradition de participation se fondant sur un mode de gouvernance original: la démocratie semi-directe. Ainsi, l'aménagement du territoire est dans ce pays une compétence partagée au sein de l'ensemble des échelons administratifs : fédéral, cantonal, communal.

2.1.2. L'Amérique expérimentaliste

En Amérique, le développement de pratiques participatives ont davantage été le fruit d'initiatives citoyennes isolées conduisant à des essais à titre expérimental que d'une volonté politique trouvant sa traduction dans des réformes législatives.

Aux Etats-Unis, une nouvelle approche de démocratie participative a été initiée dans les années 1960 par Paul Davidoff¹⁷: la méthode de l'« Advocacy Planning ». Selon cette approche, le pont technique entre la décision officielle et les intérêts citoyens particuliers doit se matérialiser à travers le planificateur. Par la suite, à partir de 1967, six organisations citoyennes ont mis en place des projets d'aménagement suivant le modèle de l'Advocacy Planning. A Oakland par exemple, il a été permis à des résidents, des commerçants, des

¹³ Booth P. (2007)

¹⁴ En français : loi de l'urbanisme et de l'habitat

¹⁵ Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement en France (dite Loi BOUCHARDEAU)

¹⁶ La procédure de concertation préalable a été introduite par la loi n° 85.729 du 18 juillet 1985 (dite loi d'aménagement)

¹⁷ Try G. (2007)

usagers, et des « gens de la rue » de participer au projet d'amélioration du bloc de la 84^e rue de la ville. Cette initiative citoyenne a convaincu le maire à l'époque d'organiser un service de nettoyage périodique et d'installer des poubelles.

En 1967, toujours aux Etats-Unis, dans l'Oregon plus exactement, eut lieu une « expérience d'urbanisme démocratique » sans doute unique en son genre pour l'époque. Une université en pleine expansion souhaitait transformer son campus et édifier de nouveaux bâtiments. Les responsables ont donc fait appel à un architecte de renommée internationale : Christopher Alexander¹⁸. Celui-ci refuse de présenter un projet et considère qu'il appartient aux usagers de l'université de définir leurs besoins et leurs aspirations. Il s'agit, pour reprendre les mots de l'architecte, de « rendre la parole aux usagers ». C'est pour lui le moyen de retrouver la qualité perdue des cités et des environnements de l'époque préindustrielle.

La ville de Vancouver, au Canada, n'a pas été en reste en matière d'expérience pilote de démocratie participative¹⁹. Connue pour être l'archétype de la ville durable, Vancouver a été conçue comme un système unique intégrant les dimensions sociale, culturelle, économique et écologique, élevant le principe de participation comme un des moyens d'aboutir à cette durabilité. L'agglomération de Vancouver (Greater Vancouver Regional District ou GRVD) a initié depuis 1976 l'élaboration d'une planification participative, qui fut un élément de succès. Harry Lash, Directeur du GRVD à l'époque, soulignait l'importance de convaincre tous les citoyens de participer, dès le début du projet, à l'élaboration du processus de décision ainsi qu'aux stratégies de mise en œuvre et aux processus d'évaluation.

Mais c'est semble-t-il en Amérique Latine que les pratiques spontanées de démocratie participative se sont le plus massivement développées²⁰. Ce constat renvoie aussitôt à la municipalité de Porto Alegre, au Brésil, qui semble avoir été pilote en la matière. En effet, depuis 1988, et tout au long des mandats de trois maires successifs du Parti des travailleurs (PT), s'est mise en place une expérience inédite : le budget participatif. Des structures de décision parallèles au conseil municipal ont été créées, permettant à tous les habitants qui le souhaitent de réellement décider des orientations de leur ville. Un des résultats les plus frappants a été que les plus démunis sont parvenus à réorienter en leur faveur des ressources publiques qui allaient traditionnellement aux quartiers aisés.

Ainsi, durant plusieurs décennies, la démocratie participative s'est quelque peu développée à travers le monde sous des formes aussi diverses que variées, à des degrés différents. En Europe, la tendance était que la loi a organisé des pratiques, alors qu'en Amérique, les pratiques participatives ont plutôt eu tendance à s'organiser spontanément.

2.2. Depuis 1992 : Consécration mondiale du principe de participation

La consécration internationale du principe de participation s'est formalisée dans le document résultant du sommet de la Terre, connu sous le nom de « déclaration de Rio », mais ne concernait que la participation environnementale.

Cependant, la consécration de cette participation environnementale a eu des conséquences sur le développement des pratiques participatives dans un certain nombre de pays en matière d'urbanisme et en aménagement.

2.2.1. Sommet de la Terre de Rio

Dès le début des années 1990, suite à l'avènement du concept de développement durable et des théories de la gouvernance qui en ont découlées, la démocratie participative a connu un second souffle.

¹⁸ Alexander C. (1967)

¹⁹ Outrequin P. et Charlot-Valdieu C. (2009)

²⁰ Pont R. (2000)

En effet, le Sommet International de Rio de Janeiro²¹, dont la déclaration a été ratifiée par le Liban, a consacré les principes d'information et de participation du public dans le processus décisionnel en matière environnementale.

L'article 10 de la déclaration de Rio²² stipule à cet égard :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris des informations relatives aux substances et activités dangereuses dans la communauté, et avoir la possibilité de participer au processus de la prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant des informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, y compris à des sanctions et des réparations, doit être assuré ».

L'Agenda 21²³, complète la déclaration de Rio en insistant sur la nécessité d'associer l'ensemble des groupes sociaux afin de permettre la réalisation d'un développement durable et d'une protection intégrée de l'environnement. Cette participation vise tous les niveaux de décision et d'action, du niveau très local (quartiers, communes) aux niveaux internationaux, en passant par les niveaux régionaux, nationaux et intergouvernementaux.

L'organisation mondiale de la santé a également souligné l'importance de l'information et de la participation du public aux décisions susceptibles d'affecter l'environnement.

En d'autres termes, l'information et la participation ont été élevées au rang de principes généraux de droit international de l'environnement, devant être transposées dans les législations environnementales de chaque Etat signataire de ladite convention.

2.2.2. Imprégnation des principes environnementaux en urbanisme

En parallèle de ce mouvement de transposition d'une norme supérieure en droit interne, s'est opéré un **processus d'« environnementalisation »** de la planification et de la gestion de l'espace²⁴. En effet, les principes du droit de l'environnement (comme les principes d'information et de participation) ont imprégné les autres législations qui lui sont connexes, comme celle de l'urbanisme, en raison d'un certain nombre de facteurs :

- Les décisions d'urbanisme et d'aménagement rural, en ce qu'ils ont trait à l'affectation et à l'occupation des sols, comportent inévitablement des conséquences sur l'environnement (les équilibres biologiques, les espaces naturels, rares ou fragiles, les espèces, la faune et la flore, pollution des eaux, etc.)
- De manière générale, les autorisations administratives dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (permis de construire, permis de lotir) sont nettement plus nombreuses que celles rendues dans le domaine de l'environnement stricto sensu.

En vérité, le droit de l'urbanisme s'avère être le domaine de prédilection de l'application du principe de participation davantage que ne l'est le droit de l'environnement, d'autant plus que comme nous venons de le voir, le principe de participation existait dans de nombreux pays en droit de l'urbanisme bien avant la tenue du Sommet de Rio.

La consécration de la participation en principe général du droit international de l'environnement par la déclaration de Rio n'a néanmoins pas été dépourvue d'intérêt. Cela a en effet permis d'une part de conférer au **principe de participation une portée normative supérieure en devenant une composante incontournable de la gouvernance urbaine,**

²¹ Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, 3 - 14 juin 1992,

²² Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement

²³ L'Agenda 21 est le plan d'action pour le XXI^e siècle adopté par les chefs d'Etat présents à l'occasion du sommet de la Terre, à Rio, en 1992

²⁴ Haumont F. (2008) Fluckiger A. (2008)

et d'autre part **d'harmoniser les législations internes** en la matière de sorte qu'aujourd'hui l'ensemble des Etats tendent vers des pratiques participatives similaires.

Par conséquent, suite aux engagements pris par la Communauté internationale lors des deux dernières décennies sous le lobby de puissants activistes de l'environnement, la démocratie participative s'est ainsi renforcée, car elle légitime l'action publique, de même qu'elle accroît la transparence de l'action des décideurs tout en adaptant les projets aux attentes des populations concernées.

Développement

S'il est vrai que le Liban, cosignataire de la déclaration de Rio, a bel et bien transposé le principe de participation dans son code de l'environnement, ses normes d'urbanisme n'ont pas pour autant fait l'objet du phénomène d'environnementalisation décrit ci-dessus :

- En effet, le **code de l'environnement** promulgué par la loi 444/2002 a consacré le **principe de participation du public** dans les projets environnementaux. Par la suite, une série d'avant-projets de décret, toujours pas adoptés par le Conseil des Ministres, ont directement fait référence au principe de participation du public, en particulier celui relatif aux Etudes d'Impact Environnemental qui impose une information et un débat public préalables.
- En revanche, le **code de l'urbanisme**, promulgué par le décret-loi 69/1983, **est resté** jusqu'à ce jour **étanche à l'insertion du principe de participation** en dépit des évolutions du droit de l'environnement, et cela malgré les amendements qu'il a connus depuis.

Cette situation juridique suscite un flou sur la question de l'opposabilité du principe de participation dans les politiques urbaines. En effet, l'urbanisme, en ce qu'il implique indéniablement des incidences sur l'environnement, à entendre au sens large du terme (environnements urbain ou humain), devrait prévoir des mécanismes de participation dans sa propre réglementation si l'on s'insère dans une logique de développement durable.

Des pratiques participatives ont pu émerger depuis la fin des années 1990, mais le bilan que l'on peut en tirer est mitigé, puisqu'elles se sont opérées de manière disparate et aléatoire, selon si la procédure relève du code de l'urbanisme, de celui de l'environnement ou bien de projet de coopération sans encadrement administratif et légal. Cette participation à géométrie variable implique donc tout naturellement des résultats en demi-teinte : pour certains projets, la participation s'est révélée être un succès, pour d'autres, elle est apparue comme une chimère.

Etant donné qu'une participation citoyenne est essentiellement amenée à prendre corps dans le domaine de l'aménagement de l'espace (au sens large), son bilan sera considéré d'un double point de vue : urbanistique et environnemental. L'urbanisme et l'environnement constituent en effet les deux corpus juridiques majeurs qui viennent encadrer - selon des démarches et des méthodes très différentes - l'occupation et l'usage des sols, et c'est à ce titre que qu'ils seront simultanément appréhendés.

1. Etat des lieux de la participation en Urbanisme

La participation, si l'on se réfère à sa dimension historique présentée précédemment, se présenterait comme étant une idée conceptualisée et développée en occident. Or, il n'est pas à considérer pour autant qu'au Liban la participation est inexistante. Même si le principe de participation n'est à proprement parler institutionnalisé dans le code de l'urbanisme, il ressort que certains projets d'aménagement ont en réalité eu recours de façon informelle ou involontaire à des procédés participatifs.

1.1. Absence du principe de participation dans le code de l'urbanisme

Le dispositif législatif en matière d'urbanisme au Liban est regroupé en quasi-totalité dans le code de l'urbanisme issu du décret-loi 69/83 du 9 septembre 1983. Il se décompose en trois parties :

- La planification et réglementation urbaine, c'est-à-dire les plans et règlements locaux d'urbanisme, qu'ils soient directeurs ou détaillés, que l'on qualifie également d'urbanisme passif ;
- Les opérations d'urbanisme, c'est-à-dire les montages opérationnels auxquelles l'Administration doit recourir lorsqu'elle entreprend un projet d'aménagement, que l'on qualifie également d'urbanisme actif;
- Les autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire les permis de construire et de lotir, qui sont juridiquement des actes administratifs individuels.

Dans la lettre de la loi de l'urbanisme, ni le mot « information », ni celui de « participation » ne sont mentionnés. Il faut dire que la loi en vigueur établissant le code de l'urbanisme est en fait un décret-loi de 1983 et que dans le contexte de l'époque, le gouvernement (qui avait reçu une délégation de pouvoir du parlement pour légiférer) avait pour principale préoccupation une reconstruction rapide, efficace et contrôlée.

1.1.1 La participation en planification et réglementation urbaine

Si des procédures de participation se sont déjà organisées dans l'élaboration de plans et règlements d'urbanisme au travers de projets pilotes, celles-ci ne sont aucunement prévues par la loi de l'urbanisme.

1.1.1.1 L'absence légale du principe de participation dans l'élaboration des plans

Nous entendons par planification urbaine toute opération de zonage et de réglementation en termes de normes d'occupation des sols. Selon l'article 6 du code de l'urbanisme, la planification urbaine réglementaire peut prendre deux formes :

- directrice (ou « schéma directeur d'aménagement » ou « master plan » en anglais)
- détaillée (ou « plan d'occupation des sols » ou « zoning » ou « land use plan » en anglais)

En l'état actuel de la législation, le principe de participation n'est prévu ni à l'article 9 (préalablement, lors de la mise sous étude d'une zone), ni aux articles 10 et suivants (élaboration du plan). Par conséquent, à l'exception de l'obligation d'un avis consultatif du Conseil municipal, aucun mécanisme consultatif n'est exigé par la loi lors de l'élaboration d'un plan, de même que ne sont pas non plus organisés de campagnes d'information du public.

La logique du législateur qui prévalait à l'époque de l'élaboration du décret-loi de 1983, était de mettre en œuvre un schéma administratif traditionnel consistant à confier la responsabilité de la planification urbaine à une direction centrale (Direction Générale de l'Urbanisme - DGU) associée à des experts pour définir un projet territorial.

Procédure de mise sous étude d'une zone :

Article 9 du code de l'urbanisme :

« Les zones objets de plans et règlements directeurs et détaillés sont mises sous étude par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre des Travaux Publics et des Transports après avis du CSU et de la municipalité concernée. Ce décret doit définir la région concernée objet de l'étude... ».

Procédure d'élaboration d'un plan et règlement d'urbanisme :

Article 10 du code de l'urbanisme :

« La DGU prépare les plans et les règlements d'urbanisme des villes et des villages. L'Etat prend en charge les dépenses et les frais d'études pour la mise en place des plans et

règlements. Pourtant, les municipalités, au cas où elles auraient l'argent suffisant, ont le droit d'entreprendre les études à son compte en collaboration avec la DGU. »

Article 11 du code de l'urbanisme

« Les plans et les règlements d'urbanisme des villes et des villages sont présentés au Conseil Municipal pour avis conformément à la loi sur les municipalités. Elles doivent donner leur avis dans un délai d'un mois à partir de la date de notification. Si la municipalité ne s'est pas exprimée dans ce délai d'un mois, les plans sont considérés comme approuvés. Les plans et les règlements sont ensuite soumis au CSU qui peut y apporter des modifications. »

Article 12 du code de l'urbanisme:

« Les plans et les règlements d'urbanisme sont approuvés et promulgués par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre des travaux publics et des transports sans avoir recours au Conseil d'Etat pour un contrôle de légalité. »

Seuls les élus locaux (le Conseil municipal) en matière de planification urbaine sont associés au processus décisionnel en formulant un avis consultatif et nullement la population elle-même.

Néanmoins, le fait de consulter le Conseil municipal pourrait être considéré en soi-même comme étant un procédé participatif. Ce peut être le cas en effet si les élus municipaux se tournent à leur tour vers la population pour collecter leurs avis, sachant qu'aucun texte ne le leur oblige. En pratique, si ce cas de figure est tout à fait possible, il est rare au Liban que des membres de Conseils municipaux se retournent vers leurs administrés pour les consulter sur tel ou tel projet.

Dans ce cas, l'avis consultatif formulé par le Conseil municipal devra être considéré comme résultant d'un mécanisme de démocratie représentative et non participative. Ce sont en effet les représentants de la population qui sont associés à la décision publique et non la population directement. Or, il ressort en pratique que potentiellement, au sein des conseils municipaux, le pouvoir de décision peut être confisqué par un groupe de notables qui, autour du comité d'experts et du pouvoir central, négocieraient des arrangements qui ne bénéficieraient qu'à un groupe d'intérêts particuliers²⁵.

Une large information et participation du public permettrait de rendre d'une part plus transparentes les pratiques de négociation entre l'Administration centrale, les experts et les conseils municipaux, et d'autre part que les orientations envisagées dans le plan soient plus en adéquation avec les besoins réels de l'ensemble de la population.

1.1.1.2 Les effets néfastes de l'absence de participation dans l'élaboration des plans

1.1.1.2.1 Non-approbation des plans élaborés

L'absence d'approche participative dans l'élaboration des plans est d'abord de nature à aboutir à des situations de blocage pour les raisons suivantes :

- 1^{ère} hypothèse : il se peut que des acteurs-clefs locaux, hors du Conseil municipal (propriétaires fonciers, figures de l'opposition locale, exploitants d'équipements commerciaux ou industriels...) n'aient été ni consultés, ni concertés. Dans ce cas, si le plan élaboré porte atteinte à leurs propres intérêts, ils chercheront par tous les moyens à bloquer l'approbation du plan, par exemple en activant des réseaux à l'échelle nationale.
- 2nde hypothèse : il est possible que ce soit la population elle-même qui, à défaut d'avoir été au moins consultée, s'organisera pour bloquer un projet de plan, en se rassemblant derrière une figure politique locale ou des réseaux d'influence qui en feront une récupération politique.

²⁵ Abouhani A. (2001)

Dès lors qu'un document élaboré fait l'objet d'une polémique, le ministre des travaux publics et des transports peut alors juger inopportun de le présenter au Conseil des ministres pour qu'il soit approuvé. Le plan élaboré est alors suspendu.

Ce phénomène est courant au Liban puisque de nombreux plans et règlements d'urbanisme n'ont pu être approuvés faute de consensus entre les acteurs (cas du plan de Wadi Qanoubine par exemple). Des mécanismes participatifs pourraient permettre de passer outre ses obstacles.

1.1.1.2.2 Manque de transparence du processus de réglementation

L'absence de participation de public tend à favoriser l'opacité de certaines pratiques. En effet, l'exclusion de fait de la population de l'élaboration des plans est de nature à faire prévaloir les intérêts de certains grands propriétaires proches des sphères d'influence sur d'autres. Dans un tel cadre opaque, certains de ces propriétaires auront tendance à solliciter certains avantages qu'ils n'oseraient pas réclamer si la population ou les médias étaient mis au courant. Une approche participative apporterait alors la garantie d'une certaine transparence puisqu'elle permettrait de mettre à nu les intentions de certains propriétaires qui chercheraient à faire prévaloir leurs intérêts personnels sur l'intérêt général.

1.1.1.2.3 Inadéquation des plans approuvés avec les réalités de terrain

Si toutefois, le plan parvient à être approuvé en Conseil des ministres et entre en vigueur, le fait qu'il ait été élaboré sans y associer la population pourra rendre son opposabilité délicate. De petits propriétaires fonciers qui auraient vu leurs parcelles être « arbitrairement » réglementées par des technocrates « d'en haut », sans qu'ils en aient été préalablement consultés ou concertés, pourront se sentir lésés, accentuant encore la relation de défiance existant entre la population et les décideurs publics.

1.1.2 La quasi-absence du principe de participation dans les dispositions relatives aux opérations d'aménagement

Les opérations d'aménagement prévues dans les lois de l'urbanisme consistent en 4 types : l'expropriation, le remembrement, la société foncière et l'établissement public.

Nous n'évoquerons pas dans cette partie les opérations d'expropriation dont la procédure est déjà régie par une loi spéciale²⁶.

1.1.2.1 La participation dans les opérations de remembrement (art.20)

L'Administration dispose de manière générale du droit de remembrement et de lotissement en vertu de l'article 20 de la loi de l'urbanisme sur un ensemble de parcelles faisant partie totalement ou partiellement d'une zone objet d'un plan d'urbanisme, et plus particulièrement quand la division du terrain est telle qu'elle ne permet pas l'élaboration d'un plan d'urbanisme normal.

L'intérêt de ce mode opérationnel réside dans le fait que **l'initiative d'un tel type de projet n'est pas exclusivement détenue par l'Administration centrale**. Les municipalités et les propriétaires de terrain ont en effet le droit de demander une opération dans les agglomérations et les localités pour l'une des causes suivantes : urbanisation d'une région, rénovation urbaine, exécution des alignements prévus par un plan, etc.

Lorsqu'une telle demande émane des propriétaires (les deux tiers), celle-ci est présentée à la DGU, qui transmet à son tour le dossier à la municipalité concernée.

²⁶ Loi 58 du 29 mai 1991

En revanche, il revient à l'Administration d'accueillir favorablement ou non la demande de remembrement. En cas d'approbation, elle a lieu par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre des travaux publics et des transports.

A l'instar des autres modes d'urbanisme opérationnel, les principes d'information et de participation en tant que tels ne sont pas prévus lors du processus de remembrement. Il est juste prévu par la loi une **obligation d'affichage dans le chef-lieu de caza et des circonscriptions foncières limitrophes**.

Lors de la réalisation du remembrement, ce sont les services administratifs compétents qui mènent l'opération, sous contrôle d'un magistrat désigné par le ministère de la justice, et les propriétaires ne sont pas selon la loi associés à ce processus. En revanche, une commission spécialement nommée doit estimer la valeur des biens et les droits des particuliers, à laquelle ils ont **accès sous un délai de 30 jours pour faire opposition** auprès du magistrat désigné.

1.1.2.2 La participation dans les établissements publics (art 22)

L'établissement public est un mode opérationnel prévu par l'article 22 de la loi de l'urbanisme en vue de réaliser un (ré)aménagement total ou partiel avec obligation de (re)construire sur une zone objet d'un plan d'urbanisme approuvé. Contrairement à la société foncière, l'établissement public est une entité administrative qui dispose néanmoins d'une certaine forme d'autonomie à la fois dans sa comptabilité et son mode de gestion.

Article 22 du code de l'urbanisme :

« Le Conseil des Ministres peut créer par décret un établissement public à caractère commercial pour l'aménagement en totalité ou partiellement d'une région objet d'un plan et d'un règlement d'urbanisme.

Cette société jouit de la personnalité morale et dispose d'une autonomie financière et administrative, sous le contrôle a posteriori de la Cour des Comptes seulement. Le décret de mise en place de ces sociétés définit ses modalités de fonctionnement, en particulier ses objectifs, ses prérogatives, sa gestion, son contrôle, son mode de financement et les relations avec les autres autorités administratives, publiques et municipales, ou les municipalités concernées ».

Si l'on s'en tient à la lettre de la loi de l'urbanisme, aucune référence n'est faite à un quelconque procédé participatif. Il n'est même pas prévu une procédure d'information du public comme c'est le cas pour le remembrement.

1.1.2.3 La participation dans les sociétés foncières (art. 21 et loi spéciale de 1991)

L'origine de la Société Foncière dans le droit libanais remonte à un certain temps. En effet, le décret 959 en date du 29 janvier 1965 prévoyait déjà la possibilité pour le gouvernement de constituer une telle société en vue de l'aménagement de tout ou partie d'une zone faisant l'objet d'un plan d'urbanisme. Il faut préciser qu'à l'époque, très peu nombreuses étaient les municipalités couvertes par une réglementation d'urbanisme.

Dès 1970, la Direction Générale de l'Urbanisme avait tenté à plusieurs reprises d'utiliser ce montage opérationnel pour la rénovation de certains quartiers de Beyrouth, sans succès.

L'article 21 de la loi de l'urbanisme promulguée en 1983 a repris les dispositions du décret de 1965 pour répondre de manière adéquate aux situations urbaines rendues complexes par l'impossibilité d'aménager, de rénover ou de reconstruire suite à différents paramètres dus au contexte particulier de la guerre civile qui frappait le Liban à l'époque.

Il faudra attendre la fin de la guerre civile et la promulgation d'une loi en 1991²⁷, venant modifier le décret-loi 5 du 31 janvier 1977 portant création du CDR et reprenant certaines dispositions de l'article 21 du décret-loi 69 du 9 septembre 1983, pour que des sociétés foncières voient réellement le jour au Liban. Le principal apport de la loi de 1991 est que désormais pourront être constituées des sociétés foncières mixtes, c'est-à-dire que le capital de la société ne sera désormais plus seulement ouvert aux ayants-droits, mais aux tiers par apport en numéraire.

Depuis lors, trois sociétés foncières mixtes ont ainsi été décrétées, se fondant sur le régime juridique prévu par ladite loi de 1991 :

- SOLIDERE, par décret 2537 du 22 juillet 1992, pour la reconstruction du centre-ville de Beyrouth ;
- Linord, par décret 7480 du 6 novembre 1995 abrogé et remplacé par le décret 8937 du 9 août 1996, pour l'aménagement du littoral nord de la Région Métropolitaine de Beyrouth ;
- Sidon, par décret 7593 du 4 décembre 1995 abrogé et remplacé par le décret 8938 du 9 août 1996, pour l'aménagement du littoral de la ville de Saida.

1.2. Evaluation des pratiques participatives dans les projets urbains

Malgré l'absence légale du principe de participation dans les textes législatifs et réglementaires de l'urbanisme, il est possible de déceler ici et là des pratiques participatives plus ou moins spontanées dans certains projets relevant pourtant du code de l'urbanisme.

1.2.1. Un recours à la participation à titre expérimentale en matière de réglementation urbaine

Divers projets pilotes ont certes tenté d'introduire une démarche participative dans le cadre de programmes de coopération de bonne gouvernance, avec plus ou moins d'efficacité et de réussite.

Ce fut le cas lors de la réalisation de projets pilote visant à intégrer une démarche stratégique environnementale dans l'élaboration de plans d'urbanisme²⁸. Toutefois, ces expériences n'ont ni été dupliquées dans le temps et dans l'espace, ni institutionnalisées pour devenir une obligation légale.

Il semblerait alors que la planification et l'aménagement urbain ne peuvent pas compter sur des projets pilotes pour que soient introduits des mécanismes participatifs. Pour que soit pérennisé un urbanisme participatif, des méthodes et des procédés rigoureux, prévus par des textes, apparaissent nécessaires.

1.2.2. Apparition partielle de mécanismes participatifs dans certaines opérations d'urbanisme

Une distinction doit être faite entre les projets d'aménagement relevant du code de l'urbanisme, et ceux relevant de lois spécifiques. Enfin sera évoqué le cas particulier de la reconstruction de camps palestiniens, en l'occurrence celui de Nahr el-Bared.

Le projet Waad, ne fera pas l'objet d'un développement puisqu'il ne s'agissait pas d'une opération dans laquelle une personne publique était activement impliquée. Même si les responsables du projet ont eu en l'espèce recours à des procédés participatifs assez poussés, il est délicat dès lors d'en effectuer une évaluation pertinente du fait du caractère privé de l'opération.

²⁷ Loi 117 du 7 décembre 1991

²⁸ Procédure du SEA, et zoning du parc national du Akkar, voir ci-après

1.2.2.1. Expériences participatives dans certaines opérations de remembrement foncier

Même si les propriétaires et les ayants-droits ne sont pas selon la loi associés à l'opération de remembrement, la pratique a démontré que lors de certaines expériences, des mécanismes de concertation avaient été organisés de façon informelle avec plus ou moins de réussite :

- Par exemple, lors de l'opération de remembrement de l'entrée nord de Saïda²⁹, entreprise en 1985, et qui ne s'est terminée qu'en 1992, les habitants avaient eux-mêmes réclamés de pouvoir être entendus par les autorités centrales. Il s'agissait de la région de Wastani, couvrant une surface d'environ 800 000 mètres carrés. L'opération soulevait de nombreuses difficultés et de nombreux propriétaires manifestaient leur réticence. Les blocages rencontrés avaient ainsi considérablement retardé l'opération. Finalement, des séances de débat public ont été organisées. Mais malgré le fait qu'elles fussent houleuses, des compromis avaient finalement réussis à être trouvés et l'opération a pu être décrétée. La conclusion que l'on peut tirer de cette expérience est que la concertation à laquelle avaient recouru tous les acteurs en jeu s'est révélée être une stratégie payante puisqu'elle a permis de débloquer une situation délicate.
- Le remembrement de la zone Est de Tripoli³⁰ constitue également un exemple intéressant de ce à quoi s'exposent les actes juridiques découlant de décisions d'aménagement non-concertées. Il s'agissait de l'une des plus vastes opérations jamais réalisées puisque les parcelles concernées par le remembrement totalisaient une surface d'environ 10 millions de mètres carrés. La réalisation de ce remembrement devait permettre la création d'une infrastructure autoroutière de contournement de la ville de Tripoli. Le décret de remembrement fut signé en 2005 par le conseil des ministres mais peu après, un des grands propriétaires fonciers concernés par le remembrement s'y opposa et fit pression sur le gouvernement pour annuler la réalisation. Il obtint gain de cause et le décret de remembrement fut abrogé.

1.2.2.2. La participation dans l'Etablissement Public Elyssar

A ce jour, un seul établissement public, et non des moindres, a vu le jour : Elyssar. Cet établissement fut créé par décret en conseil des ministres³¹ en vue de réaménager la banlieue sud-ouest de Beyrouth. Il ressort la participation dans ce projet fut quasi-nulle aussi bien dans son montage que dans son plan d'aménagement.

1.2.2.2.1. Au niveau du montage opérationnel

Même si cette structure répondait en apparence aux critères de bonne gouvernance, le manque de transparence de ses pratiques, les récupérations politiques qui en ont été faites ainsi qu'une certaine défiance de la population envers le projet ont souvent constitué des obstacles au bon déroulement des opérations.

Pourtant, le décret constituant Elyssar avait prévu des garde-fous :

- l'article 7 du décret prévoyait que l'établissement devait assurer sa mission en coordination avec les autres administrations, établissements publics et municipalités concernés quant aux travaux d'infrastructure, programmes de construction, etc. ;
- l'article 8 visait à éviter tout conflit social entre l'établissement, les propriétaires, les locataires, qu'ils s'agissent d'habitats formels ou informels, à savoir notamment :
 - la préservation des droits des propriétaires d'un bien dument et légalement autorisé à construire,

²⁹ Entretien avec Mohammad Fawaz, ancien Directeur Général de l'Urbanisme

³⁰ Idem

³¹ Le décret 6918 du 29 juin 1995 remplacé par le décret 9043 du 30 août 1996 et amendé par le décret 5846 du 10 juillet 2001 a constitué Elyssar

- la préservation des droits des locataires établis selon les règles légales avec application de modalités légales d'indemnisation en cas d'éviction,
- une priorité directe accordée à l'édification et à l'exécution des complexes d'habitation avant l'éviction des déplacés ou des résidents dans le cadre des plans prévus.

Toujours au niveau administratif, un autre garde-fou avait été établi, sans que cela ne soit prévu par un texte, mais de façon tacite. Son Conseil d'Administration a été composé de 6 membres plus un Directeur : 4 des membres ont été désignés selon leur affiliation communautaire et leurs liens avec le gouvernement de l'époque, 2 ont été désignés en tant que représentants de partis politiques dominants dans la région : Amal et Hezbollah³². Cette multiplicité d'acteurs était supposée apporter davantage de concertation entre des acteurs ayant des intérêts initialement divergents et ainsi donner de réelles chances de succès au projet.

Ces garde-fous, réglementaires ou tacites, assimilables aux critères de bonne gouvernance en ce qu'ils prévoyaient de faire du gouvernement non pas l'acteur exclusif mais un acteur parmi d'autres, tout en tentant de sauvegarder une certaine forme d'équité sociale, se sont avérés être en pratique largement insuffisants puisqu'ils ont méconnu le principe d'information et de participation du public.

Les pratiques se sont caractérisées en réalité par un accès à l'information restreint et contrôlé d'une part, et des procédures de négociation opaques d'autre part, réduisant à peau de chagrin la bonne gouvernance souhaitée au départ (Harb, 2001).

En effet, s'il avait bien été prévu une association d'acteurs non-étatique au processus décisionnel, celle-ci concernait les représentants politiques de la population (présents dans le Conseil d'Administration et élus municipaux) et en aucun cas les strates représentatives inférieures ou la population elle-même. En d'autres termes, le mode de gouvernance adopté pour la gestion de cet établissement se résumait en une démocratie représentative, certes consensuelle, au lieu de privilégier la mise en place d'une démocratie participative.

1.2.2.2.2. Au niveau du projet d'aménagement

Cet établissement fut fondé, comme le prévoit l'article 21 de la loi de l'urbanisme, par décret en tant qu' « établissement public d'aménagement de la banlieue sud-ouest » **sur base du plan en vigueur dans la zone.**

Cette disposition signifie que tout projet d'aménagement défini dans le cadre d'un établissement public doit se conformer à un plan et un règlement d'urbanisme approuvé selon les normes. De là, deux hypothèses sont possibles :

- soit aucun plan et règlement local d'urbanisme n'est approuvé sur la zone en question. Dans ce cas, un plan devra être élaboré et approuvé dans les normes, c'est-à-dire suivant la procédure prévue aux articles 9 et suivant de la loi de l'urbanisme ;
- soit un plan et un règlement local d'urbanisme est approuvé sur la zone concernée par la société foncière selon les normes. Dans ce cas, deux sous-hypothèses sont possibles :
 - le projet d'aménagement est élaboré conformément au plan et au règlement approuvé dans la zone concernée ;
 - le projet d'aménagement de la société foncière est tel qu'il nécessite une révision du plan et du règlement, procédure prévue par l'article 13 de la loi de l'urbanisme qui précise que la révision est possible à condition que soient respectées les dispositions fixées pour leur élaboration aux articles 9 et suivant.

Dans le cas d'Elyssar, le plan Ecochard de 1964 était celui en vigueur dans la banlieue sud. N'étant plus adapté, l'élaboration d'un nouveau plan était nécessaire. Ainsi fut révisé le plan Ecochard et c'est en 1996 que fut décrété le nouveau plan détaillé de la banlieue, couvrant une échelle intercommunale. Une société sous-traitante (Dar al-Handasah) a d'ailleurs été

³² Harb M. (2001)

chargée d'établir les nouveaux plans et règlements d'urbanisme. Ce plan ayant été révisé selon la procédure prévue par la loi de l'urbanisme, aucun mécanisme participatif n'a y donc été inséré.

S'agissant du programme d'aménagement, celui-ci n'a pas non plus fait l'objet de consultation ni de concertation associant le public aux décisions prises. L'établissement public n'avait même pas rendu les informations publiques. Les représentants de groupes politico-communautaires avaient tendance à disséminer les informations selon leur intérêt (Harb, 2001). Même les comités de quartier peinaient à obtenir les informations qui les concernaient directement. En contrôlant l'information, les représentants politiques cherchaient à renforcer leur assise politique. La stratégie était également d'empêcher d'autres groupes minoritaires d'émerger.

Il est à souligner également au sujet d'Elyssar le rôle constructif qu'auraient pu jouer dans la réalisation du projet les comités de quartier (Iijan) s'ils n'avaient pas été marginalisés. Ces comités, qui tirent leur source plus de la coutume que des textes de droit positif, souvent dirigés par le chef d'une famille bien établie ont un caractère informel. Ils constituent néanmoins un élément-clef de la gestion des affaires locales courantes, et présentent l'atout de fonctionner à petite échelle et de façon pragmatique, indépendamment des grandes structures politiques. Or, dans le projet Elyssar, les représentants politiques membres du Conseil d'Administration de l'établissement se sont vus confier le monopole de la représentation des habitants, en écartant ainsi les comités de quartier (Iijan).

Les pratiques utilisées par les acteurs en charge ont abouti à la création de rumeurs et à la circulation de données qui différaient selon la source d'où elles provenaient, et ont provoqué des vagues de contestations³³ (Harb, 2001).

Or, dans le cas proprement d'Elyssar, il ressort que l'exclusion des populations locales du processus décisionnel a eu raison du projet. La restriction dans l'accès du public à l'information n'a fait qu'accroître un sentiment de tension entre la population et les décideurs publics pouvant conduire à l'abandon de plusieurs projets d'envergure. Ainsi, dès le début des années 2000, les travaux relatifs au projet semblent avoir été durablement suspendus.

1.2.2.3. La participation dans la Société Foncière SOLIDERE

Lorsque l'on évoque le mode opérationnel de la Société Foncière au Liban, il nous vient en premier lieu à l'esprit le projet SOLIDERE, opération d'aménagement sans précédent au Liban de par sa superficie et son budget. Pourtant, la pratique de la Société Foncière ne se réduit pas exclusivement à SOLIDERE. D'autres expériences ont eu lieu dans les années 1990 avec plus ou moins de réussite : les projets Linord et Sidon.

1.1.2.3.1 Au niveau du montage opérationnel

En matière de société foncière, les points les plus sensibles dans la constitution de ses statuts sont incontestablement l'estimation des biens-fonds et des droits d'une part, et du recours aux expropriations d'autre part. Au sujet de SOLIDERE, il a pu être constaté combien ces points étaient susceptibles de constituer des pierres d'achoppement. C'est sans doute pourquoi ceux-ci ont fait l'objet d'une attention toute particulière du législateur, tant par la gravité des droits en cause que par l'importance des montants financiers en jeu.

Un effort de transparence a donc été imposé, en particulier à l'article 3 de la loi de 1991 : chaque ayant-droit de la zone concernée est invité à présenter ses remarques à une commission de première instance puis à une haute commission. Une fois la valeur respective de tous les biens estimée, lorsque l'Autorité publique recourt à des opérations d'expropriation,

³³ 2 événements ont ébranlé Elyssar :

- Une sous-évaluation des biens des ayants-droits d'Ouzai avait suscité une vague de protestations en 1996.
- L'estimation des droits des terrains devant être expropriés pour le passage de l'autoroute avait également suscité de vives réactions en 1997.

les conditions d'accès à la justice ont été facilitées par la loi de 1991 à l'intention des ayants-droit.

En matière de montage opérationnel de la société foncière, vu qu'il était question de potentiellement porter atteinte au droit de propriété, une démarche associant les ayants-droits dans l'estimation des biens a donc été mise en œuvre. Le contraire aurait d'ailleurs vraisemblablement compromis la réalisation de l'opération.

1.1.2.3.2 Au niveau du projet d'aménagement

Les ayants-droit, une fois devenus actionnaires de la société foncière, ne sont absolument pas associés au processus de la définition et de l'élaboration du projet d'aménagement objet de la société, qui comme le prévoit la loi de 1991, consiste à « réaménager et à reconstruire une ou plusieurs zones (...) **conformément au plan et au règlement approuvés selon les normes...** ».

A l'instar de ce qui est prévu pour les établissements publics (voir plus haut), cette disposition signifie que tout projet d'aménagement défini dans le cadre d'une société foncière doit se conformer avec un plan et un règlement d'urbanisme approuvé selon les normes. De là, deux hypothèses sont possibles :

- soit aucun plan et un règlement local d'urbanisme n'est approuvé sur la zone en question. Dans ce cas, un plan devra être élaboré et approuvé dans les normes, c'est-à-dire suivant la procédure prévue aux articles 9 et suivant de la loi de l'urbanisme ;
- soit un plan et un règlement local d'urbanisme est approuvé sur la zone concernée par la société foncière selon les normes. Dans ce cas, deux sous-hypothèses sont possibles :
 - le projet d'aménagement est élaboré conformément au plan et au règlement approuvé dans la zone concernée ;
 - le projet d'aménagement de la société foncière est tel qu'il nécessite une révision du plan et du règlement, procédure prévue par l'article 13 de la loi de l'urbanisme.

Cette dernière hypothèse mérite d'être plus amplement analysée, puisqu'elle a été incarnée en pratique par le projet SOLIDERE. En effet, il aurait semblé tout à fait inapproprié de reconstruire le centre-ville en se basant sur le plan et règlement d'urbanisme de Beyrouth datant des années 1950, et qui prévoyaient des servitudes minimalistes et des coefficients d'exploitation excessivement élevés. Dans le cadre de sa création, le périmètre de l'opération avait donc fait l'objet d'un premier décret approuvant un nouveau plan et un nouveau règlement directeurs d'urbanisme, puis un second décret en date du 4 mars 1994³⁴ approuvant un plan et un règlement cette fois-ci à la fois directeur et détaillé, ce qui semble assez curieux d'ailleurs à la lecture des articles 6, 7 et 8 de la loi de l'urbanisme.

Or, comme il a été dit précédemment, ni l'élaboration d'un plan et d'un règlement d'urbanisme, ni sa révision ne requièrent de procédures participatives selon la loi de l'urbanisme. Pourtant, il apparaît que des mouvements citoyens cherchant à influencer la prise de décision se sont manifestés de façon informelle. Ces activistes étaient d'ailleurs parvenus à se faire entendre puisqu'ils avaient obtenus du gouvernement de l'époque que les tous premiers plans initiaux soient amendés. En effet, selon Heiko Schmid³⁵, explique qu'« après que le premier projet de reconstruction eut été critiqué de façon virulente dans un **débat public inattendu** et qu'une opposition d'experts, d'intellectuels et d'une partie des locataires et propriétaire se fut formée, le parti urbanistique fut modifié en plusieurs étapes », et de poursuivre en ajoutant que « les plans ayant intégré une bonne part des critiques du projet initial, le conseil des ministres put ratifier en octobre 1992 un schéma directeur d'urbanisme ».

³⁴ Décret 4830 du 4 mars 1994 modifiant le plan et règlement directeur général (décrété le 15 octobre 1992) et approuvant le plan et le règlement détaillé, publié au Journal Officiel le 17 mars 1994

³⁵ Schmid H. (2002 et 2006)

N'étant pas en reste, ces groupes d'opposition ont poursuivi leurs pressions tant est si bien que « des concessions importantes furent obtenues qui amenèrent à l'adoption en 1994 des schémas directeur et détaillé somme toute assez différents du schéma directeur » de 1992.

Peut-on dès lors se satisfaire de cette participation induite informellement par des groupes d'opposition ?

Il est clair qu'il est toujours sain dans toute politique d'aménagement démocratique que la société civile et les personnes concernées puissent être entendues par les pouvoirs publics, et même de pouvoir peser sur la prise de décision. Toutefois, cette participation spontanée s'est en fait révélée être largement insuffisante. En effet, toujours selon Heiko Schmid, les ayants droit qui intentèrent des procès contre des expropriations ou des démolitions ne sont parvenus qu'à de maigres résultats. Il suffisait de revoir à la hausse le montant des indemnités pour que la résistance au projet s'essouffle.

De même, on peut s'interroger sur le degré de représentativité et les intentions des groupes de pression évoqués ci-dessus. S'agissait-il de groupes liés à des courants politiques opposés au gouvernement ou de simples associations de citoyens animés par l'intérêt général ? Sûrement des deux, mais en tout état de cause cette participation semblait relever davantage d'une confrontation que d'un partenariat constructif, ce qui est susceptible d'impliquer des conséquences néfastes pour la suite des opérations. Et quant au simple citoyen qui ne dispose ni des moyens, ni des compétences, ni des relations pour pouvoir interférer activement, aucune garantie légale ne lui fournit les outils lui permettant d'être entendu par les sphères décisionnelles.

La philosophie d'un aménagement concerté, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays, n'a donc été que très partiellement respectée. Les travaux de planification et de programmation (révision du plan et règlement d'une part, et programme d'aménagement et de reconstruction) ont été menés concomitamment selon une démarche quasi-unilatérale, par un groupe d'experts prestataire de la société foncière (Dar al-Handasah), en ne tenant que partiellement compte des remarques de personnes avisées qui cherchaient à exercer des pressions sur le projet.

Tout juste la société a-t-elle mis en place un service d'information du public³⁶, alors que rien juridiquement ne le lui obligeait. Cependant, ce service peut être considéré davantage comme l'outil de communication et de marketing d'une société immobilière plutôt que d'un véritable service d'information à destination des citoyens.

En tout état de cause, il ressort que ce n'est pas seulement dans le cas de SOLIDERE qu'une démarche participative n'a pas été requise. Sans parler de Sidon qui suite à sa création n'a jamais vraiment pu fonctionner, l'expérience de Linord n'a pas non plus eu recours à de véritables mécanismes de participation du public ni dans l'élaboration du programme d'aménagement, ni dans la modification du plan et règlement d'urbanisme³⁷.

Malgré son succès économique indéniable, le projet SOLIDERE est l'objet depuis sa création de nombreuses critiques sur la façon dont les opérations ont été menées, et sur l'impact qu'elle a eu sur les liens sociaux des Beyrouthins qui ne s'identifieraient plus à leur centre-ville. Une large littérature socio-anthropologique³⁸ a en effet relevé que le quartier était devenu une zone de loisir, réservée à une élite. Or, cette logique d'exclusion de certains groupes sociaux et destruction de nombreux lieux porteurs de mémoire collective ont été de nature à rompre des tissus socio-économiques existants et à favoriser une perte d'identité.

Conclusion de la première partie

Tant que la participation n'est pas au Liban une obligation légale pesant sur l'Administration, le développement urbain ne saurait être durable, puisque la participation est garante d'une certaine cohésion sociale, économique et environnementale.

³⁶ Site web et bureau d'information situé au centre-ville

³⁷ Entretien avec Mohammad Fawaz

³⁸ Balanche F. (2008), Davie M. F. (1995), Faddoul W. (2009)

Ensuite, l'absence de participation fragilise l'efficacité et la pérennité des politiques publiques en matière d'urbanisme et d'aménagement. Qu'il s'agisse de plans ou d'opérations d'urbanisme, il est clair que le fait de ne pas associer les habitants aux différentes phases de l'étude et du processus décisionnel est contraire aux exigences de bonne gouvernance. L'absence de participation est également de nature à entraver la transparence des pratiques.

Enfin, la méconnaissance des principes d'information et de participation apparaît en contradiction avec le principe de développement durable. Comme le stipule la déclaration de Rio, « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Le développement durable nécessite en effet des changements de comportements, la sensibilisation de chacun et la participation de tous.

En résumé, l'absence de participation dans les politiques urbaines implique les conséquences suivantes :

• **Difficulté de mettre en œuvre des stratégies d'aménagement durable**

La participation apparaît en effet comme une condition certes non suffisante mais nécessaire à la durabilité des plans et projets de territoire. L'exclusion des citoyens dans la construction d'un projet de territoire ne peut aboutir à la mise en place d'une stratégie de développement répondant aux besoins d'une population responsable et sensibilisée aux enjeux de la durabilité.

- Des pratiques administratives technocratiques

Les procédures prévues par le code de l'urbanisme peuvent être assimilées à un type de démocratie à la fois technocratique et représentative et s'expose en pratique à des conséquences néfastes. En l'absence d'information préalable et de participation du public, les pratiques transparentes ne sont pas favorisées et les décisions prises en matière d'urbanisme ne sauraient répondre à une logique d'intérêt général.

- Des opérations d'aménagement mal acceptées des populations

En matière aussi bien de société foncière que d'établissement public, la population n'est pas représentée au Conseil d'Administration, pas plus qu'elle n'est concertée ou consultée lors de l'élaboration ou de la réalisation du projet d'aménagement. Dans ces conditions, les projets d'aménagement s'exposent non seulement à se priver d'un soutien populaire nécessaire à sa réalisation, mais pourront être considérés par les habitants comme la résultante d'une logique d'appropriation territoriale d'un groupe sociale ou communautaire aux dépens d'un autre.

• **Inefficacité des politiques urbaines**

L'absence de démarche participative est de nature à fragiliser les documents et les projets d'urbanisme. La participation apparaît en effet comme un élément venant consolider les actes juridiques découlant des décisions administratives relatives à l'urbanisme. Les actes juridiques relatifs à l'urbanisme, s'ils méconnaissent le principe de participation, s'exposent à de lourdes difficultés quand il s'agira de les adopter. Si toutefois ils parviennent à être adoptés, leur application sera délicate.

- **Des plans élaborés non-approuvés**

Concernant les plans d'urbanisme, certains d'entre eux ont été élaborés, mais non approuvés ensuite par le Conseil des Ministres, en raison notamment de vives oppositions d'acteurs-clé locaux qui, par le biais de réseaux intermédiaires, parviennent à en bloquer un certain nombre. Les exemples sont nombreux : Wadi Qannoubine, etc.

- Des opérations bloquées

L'absence de démarche participative dans les opérations d'aménagement a certainement constitué une cause majeure à l'inachèvement de certains projets, qui ont suscité réticences, protestations et vagues d'oppositions sur fond parfois de tensions sociocommunautaires. Un projet d'aménagement d'un territoire donné, s'il n'est pas concerté ou du moins négocié entre un maximum de participants, pas seulement des acteurs économiques et politiques, a peu de chances de pouvoir s'achever un jour dans les meilleures conditions.

2. Les initiatives encourageantes

La consécration de principes novateurs souvent issus de la prise en compte des enjeux liés à l'environnement a néanmoins insufflé au Liban une dynamique nouvelle de gouvernance s'exprimant par un recours croissant à des mécanismes participatifs.

2.1. Consécration du principe de participation dans le code de l'environnement

Le principe de participation existe dans le code de l'environnement à deux titres : il est d'abord prévu directement en tant que tel dans les articles 4 et 18 du code de l'environnement, et il existe indirectement via la procédure d'évaluation environnementale, prévue à l'article 21, dont le projet de décret d'application prévoit le recours à une information et consultation préalable.

2.1.1. Le principe de participation en tant que tel

Le principe de participation est défini dès le titre 1 dans lequel il est prévu que toute personne a droit à un environnement sain et stable et c'est le devoir de tout citoyen de protéger l'environnement (article 3) et de s'engager à l'application des principes généraux de sa protection (article 4), conformément aux stipulations de l'article 10 de la convention de Rio de 1992.

Pour assurer la protection de l'environnement et la durabilité des ressources naturelles, le citoyen doit avoir accès aux informations liées à l'environnement et aux activités lui étant nuisibles. Ces informations doivent faciliter le processus de participation du citoyen pour la protection de l'environnement.

Article 4 du code de l'environnement :

« Toute personne physique ou morale, publique ou privée, doit veiller à la protection de l'environnement, y participer et en prévenir tout danger qui pourrait le menacer ».

La mise en œuvre des principes d'information et de participation est quant à elle prévue à l'article 18 du code.

Article 18 du code de l'environnement :

*« La **participation** des citoyens doit être garantie dans la gestion et la protection de l'environnement doit s'effectuer par les moyens suivants :*

- Accès libre aux informations relatives à l'environnement ;
- Mise en place de mécanismes de consultation au niveau national et local englobant les citoyens et les associations s'occupant des sujets environnementaux ;
- Développement de la culture environnementale dans le système éducatif national ;
- Campagne de sensibilisation et d'information auprès des citoyens au sujet de l'environnement ;
- Organisation d'activités d'utilité publique en faveur de la protection de l'environnement ;
- Développement des technologies de recyclage et des centres de tri des déchets, surtout au niveau local ;
- Préparation de directives d'utilisation de la technologie spécialisée, des énergies renouvelables, de la conservation des ressources naturelles et des indicateurs de suivi qui encouragent la prévention, la réduction et le contrôle de la pollution ;
- Toute personne a le devoir de notifier le Ministère de l'Environnement de tout acte susceptible de nuire à l'environnement ».

Cependant, cet article n'a pas été suivi par un décret d'application – du moins approuvé en Conseil des Ministres - définissant les modalités d'une participation effective dans les projets d'environnement, se résume à une déclaration de principe et ne saurait par conséquent s'appliquer directement en tant que telle dans l'absolu.

En revanche, il s'avère dans les faits que la participation trouve matière à s'appliquer plus ou moins efficacement dans les projets prévus par le code de l'environnement, aux articles 21 à 23, consacrés à l'évaluation environnementale.

2.1.2. Le principe de participation dans l'évaluation environnementale

Le code de l'environnement prévoit dans ses articles 21 à 23 que sont soumis à une évaluation environnementale *a priori* les **projets** qui sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Article 21 du code de l'environnement :

« Toute personne des secteurs public et privé doit mener une étude d'impact environnemental des projets menaçants l'environnement du fait de leur dimension, leur nature, leur impact ou leurs activités. »

L'article 22 vient préciser ce qu'il convient d'entendre par « projet » :

Article 22 du code de l'environnement :

*« Le terme « **projet** » signifie :*

- 1. Toute réalisation de travaux de construction ou d'infrastructure ;*
- 2. Toute intervention dans le milieu naturel, notamment celles qui comportent des travaux d'extraction de ressources naturelles ;*
- 3. Toute proposition de programme, d'étude, d'investissement ou de planification qui touche à une région libanaise entière ou un secteur d'activité en entier ;*
- 4. N'importe quelle modification, addition, élargissement, réhabilitation ou fermeture des activités déjà citées dans les trois points susmentionnés ».*

La procédure prévue par les articles 21 à 23 du code de l'environnement a été suivi d'un décret d'application non encore approuvé³⁹ mais qui organise en son article 7 une procédure minimaliste de participation du public.

Article 7 du projet de décret sur l'étude d'impact environnemental :

Alinéa 3

«Lorsque la municipalité ou le Caimacan sont notifiés d'un projet, ils doivent en informer la population par affichage public et sur la parcelle concernée par le projet pour une durée de 18 jours ouvrables, en notant que l'affichage doit contenir le projet proposé qui nécessite une étude d'impact environnemental, et il revient au public de formuler ses remarques ».

Alinéa 4

« Le ministère de l'environnement permet aux concernés de déposer par écrit leurs remarques dans une durée de 25 jours ouvrables dès la publication de l'affichage (...). Le ministère renvoie toutes les remarques au maître d'ouvrage dans une durée de 6 jours ouvrables (...) ».

Alinéa 5

³⁹ Source : ministère de l'environnement (non référencé puisque non-approuvé)

« Le maître d'ouvrage doit présenter au ministère de l'environnement le rapport de définition du cadre de l'étude d'impact environnemental de son projet en annexant à ce rapport une copie des remarques, des commentaires, des comptes-rendus de débats publics et de réunions bilatérales avec les intéressés ».

Cette procédure consiste en fait en de l'information préalable et de la « quasi-consultation » : une obligation pèse sur l'Administration pour afficher publiquement le projet, et il revient aux citoyens de formuler s'ils le souhaitent des remarques. La consultation est en fait assez limitée puisqu'il revient au citoyen d'entreprendre la démarche d'exprimer son avis, ce qui est sans doute moins efficace qu'une démarche dans l'autre sens, où c'est l'Administration qui vient collecter les avis de la population.

N'étant pas encore approuvé, le décret et les obligations qui en découlent ne sont par conséquent **pas opposables**. Toutefois, il ressort qu'en pratique certains maîtres d'ouvrage (le responsable du projet prend à sa charge toutes les dépenses relatives à l'étude), par anticipation d'une « approbation imminente » du décret ou par bonne volonté, prennent l'initiative personnelle de procéder à une démarche participative, avec par conséquent des résultats à géométrie variable.

En prévoyant l'hypothèse selon laquelle le décret précité est promulgué, cela aurait des effets normatifs sur les projets qui sont mentionnés dans le code de l'urbanisme. Par ce biais, l'approche participative requise dans la procédure d'étude d'impact se répercuterait dans la dimension environnementale des opérations d'aménagement elles-mêmes.

En d'autres termes, si une société foncière telle que SOLIDERE ou bien un établissement public était créé aujourd'hui, celui-ci serait soumis à évaluation environnementale, et donc à une procédure de participation environnementale.

2.2. Expériences pilotes et bonnes pratiques

Malgré la carence ou l'insuffisance des dispositifs législatifs en matière de participation, des pratiques participatives en matière d'urbanisme et d'aménagement se sont néanmoins timidement développées au Liban à partir des années 1990.

Cela est en grande partie dû au développement des actions de coopération avec des autorités gouvernementales libanaises ou bien des collectivités locales libanaises. Souvent dans de tels projets de coopération, le bailleur de fonds exige de son partenaire libanais, en conformité avec les agendas 21 locaux, de recourir à des méthodes participatives. Telles sont en tout cas les exigences d'organisations engagées dans la promotion de la bonne gouvernance telles que UN-Habitat, le PNUD, les agences de développement étrangères, USAID, la Commission Européenne, etc.

Il se peut également que certaines ONG internationales ou locales recourent d'elles-mêmes à des pratiques participatives, convaincues du bénéfice que celles-ci peuvent apporter dans un projet.

2.2.1. La participation dans les projets relevant du code de l'environnement

Par conséquent, les plans et règlements d'urbanisme tout comme les opérations d'aménagement, puisque de par leur dimension, leur nature, leur impact ou leurs activités ils porteront de façon certaine atteinte à l'environnement, doivent être soumis à une évaluation environnementale.

Il y a lieu de distinguer ici que la nature de l'évaluation environnementale devra différer selon s'il s'agit d'urbanisme planificateur ou opérationnel. Le premier et le troisième point de l'article 22 du code visent en effet respectivement les opérations d'aménagement et l'urbanisme réglementaire.

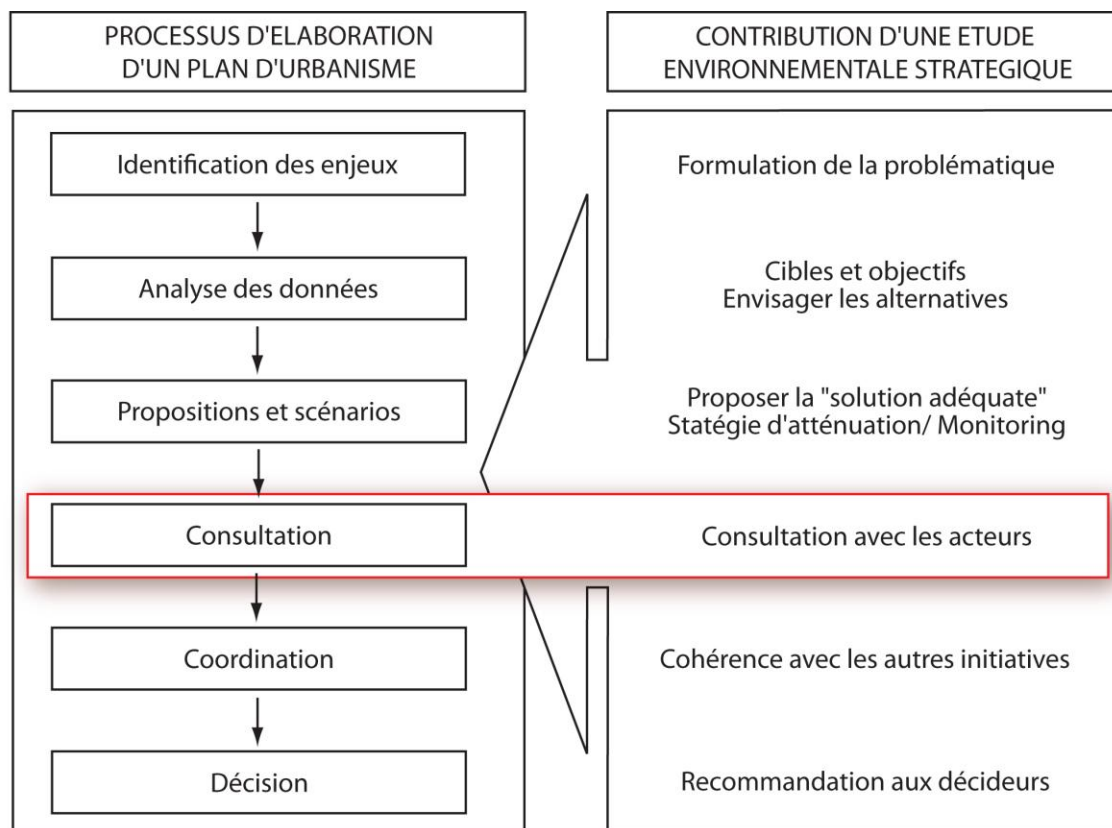
Distinction Etude d'impact/ Etude stratégique :

	ETUDE DE STRATEGIE ENVIRONNEMENTAL (SEA)	ETUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL (EIA)
Objet	Politiques, Stratégies, Plans et Programmes	Projets
Intéressés	Administration	Promoteur (privé ou public)
Décideurs	Administration intéressée et Ministère de l'environnement	Ministère de l'environnement
Echelle	Grande gamme d'activités et Large périmètre géographique	Projet et Site spécifique
Calendrier	Dès le début du processus d'étude ou de planification	Dès le début du projet
Méthode	Davantage d'informations d'ordre stratégique (SIG, analyse de scénarios...)	Davantage localisé et plus spécifique
Acteurs	Toutes personnes concernés aux niveaux national, régional ou local	Ministère de l'environnement, Intéressés, Conseil de quartier

A la différence de l'Etude d'Impact Environnemental, l'Etude Environnementale Stratégique n'est pas institutionnalisée. Elle n'est mentionnée dans aucun texte législatif et réglementaire, et n'est pas non plus un principe de droit international. Il s'agissait juste de l'expérimentation d'une nouvelle démarche, visée sur le point 3 de l'article 22 du code de l'urbanisme (« toute proposition de programme, d'étude, d'investissement ou de planification qui touche à une région libanaise »), pour l'élaboration d'un plan d'urbanisme (zonage).

L'idée était la suivante : s'il est relativement aisé de mener une étude d'impact environnemental préalablement à un projet de travaux d'aménagement, de construction ou d'infrastructure, c'est-à-dire une opération de terrain dont il est possible d'en évaluer les effets, il en va différemment des opérations de planification.

En effet, il est difficile d'évaluer à l'étape seulement de l'élaboration d'un plan d'urbanisme quelles pourraient être ses incidences sur l'environnement. Une méthodologie différente de l'étude d'impact a alors été envisagée : l'étude stratégique.



L'Administration a en effet entrepris dès le début de l'année 2003, à travers un projet d'expérimentation de la pratique de l'Etude Environnementale Stratégique⁴⁰ « EES », dans le cadre d'un programme européen de coopération⁴¹.

Il s'agissait d'incorporer une approche stratégique au processus classique de l'élaboration d'un plan d'urbanisme, en l'occurrence celui de Tannourine, en suivant une série d'indicateurs d'ordre environnemental, au sens large du terme⁴², c'est-à-dire regroupant des aspects non seulement écologiques mais aussi socio-économiques.

"A systematic process for evaluating the environmental consequences of proposed policy, plan & programme (PPP) initiatives in order to ensure they are fully included and appropriately addressed at the earliest possible stage of decision making on par with economic and social considerations⁴³."

Le projet avait notamment pour objectif notamment de renforcer les capacités de la DGU en matière de prise en compte de stratégies d'urbanisme durable pour qu'une telle expérience puisse être ensuite dupliquée.

En l'espèce, le recours à une étude stratégique s'est certes fondé sur l'article 22 du code de l'environnement, mais aucun cadre réglementaire n'est venu en définir les modalités d'application et partant la méthodologie à suivre. Dans le cas de l'élaboration du plan d'urbanisme de Tannourine, une méthodologie propre a donc été développée et prévoyait notamment d'adopter une approche participative à l'instar de l'étude d'impact.

Mais dans les faits, ce processus de consultation s'est restreint au Conseil Municipal, représentants de la population et à un certain nombre de membres de la société civile

⁴⁰ En anglais: Strategic Environmental Assessment (SEA)

⁴¹ Programme européen « Life »

⁴² Selon les termes de Manale Moussallem, chargée de projet à l'époque au ministère de l'environnement

⁴³ Sadler and Verheem (1996)

désignés par ce Conseil. La démarche était intéressante puisque les participants étaient associés tout le long de l'élaboration du plan. Cinq séances de concertation avaient été organisées entre les experts et les participants pour évaluer ensemble une série d'indicateurs de développement (environnement, tourisme, industrie, etc.), et réaliser une analyse FFOM⁴⁴. Les acteurs ont facilement trouvé des terrains d'entente sur la plupart des thèmes abordés, mais des points d'achoppement sont apparus lorsque les discussions ont traité des coefficients d'exploitation. Après négociations, un compromis fut finalement trouvé entre les experts plutôt partisans de faibles coefficients, et les élus qui souhaitaient conserver des coefficients relativement élevés.

Du point de vue de la gouvernance, cette approche fut une expérience semble-t-il concluante puisque le plan d'urbanisme a cette fois-ci été négocié entre les acteurs locaux et non imposé par l'Administration centrale. Toutefois, une limite à ce succès est à relever : à l'échelle locale, seuls les représentants locaux furent concertés et non pas la population elle-même. De plus les participants membres de la société civile n'ont pas été conviés aux réunions finales par les élus municipaux. Cela dénote par conséquent une approche selon un mode représentatif et non participatif car les élus municipaux ne sauraient représenter les intérêts de la totalité de la population. D'ailleurs, ce projet de plan n'a jamais été décrété par la suite en conseil des ministres.

Ce projet, qui ne fut qu'une expérience pilote, car la pratique de l'étude stratégique n'a pas été institutionnalisée par la suite, pourrait constituer un point de départ à la mise en place d'une démocratie participative dans l'élaboration des plans et règlements d'urbanisme. En effet, il a permis de passer d'un système de consultation tardive du conseil municipal à une concertation tout le long de l'élaboration.

Il ressort de cet exemple une observation majeure : en l'absence d'un décret prévoyant les modalités d'une procédure d'étude stratégique environnementale, la participation ne saurait avoir un caractère normatif et contraignant.

2.2.2. La participation dans des projets de développement local

Les projets de développement, du fait qu'ils résultent souvent d'accord de coopération, intègrent souvent dans leur méthodologie une démarche participative, en application souvent des agendas 21 locaux, mais aussi de conditions posées par les bailleurs de fonds.

Une des exemples les plus intéressants de recours à la démarche participative au Liban ces dernières années fut sans doute le programme ARAL (Assistance à la Réhabilitation de l'Administration Libanaise), supervisé par l'OMSAR⁴⁵, financé par l'Union Européenne et mis en œuvre par le bureau « Louis Berger ».

Il s'agissait dans le cadre de ce programme de promouvoir de nouvelles pratiques participatives de gouvernance locale favorisant la concertation et le dialogue entre les élus d'un côté et les partenaires de la société civile de l'autre, dans le but d'établir des plans locaux de développement. Il est important d'insister ici sur le fait qu'il s'agissait d'élaborer des plans de développement, dont l'urbanisme ne constituait qu'un champ d'intervention parmi d'autres (agriculture, tourisme, environnement, etc.). La démarche qui fut proposée n'en était pas pour le moins intéressante.

Pour chacune des régions concernées par le programme, des plateformes consultatives furent mises en place pour sélectionner quels projets apparaissaient prioritaires pour un développement local. Les discussions eurent lieu autour d'ateliers thématiques.

Le résultat dans ce projet s'est avéré plutôt positif⁴⁶ puisque ces plateformes ont généré une synergie intéressante entre Administration, experts et habitants et a permis de déboucher dans de nombreux cas sur des idées pertinentes. Le climat favorable ainsi créé a également facilité la mise en place d'actions concrètes sur le terrain.

⁴⁴ FFOM: Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces (SWOT en anglais)

⁴⁵ OMSAR: Ministère de la réforme administrative

⁴⁶ Entretien avec Ziad Moussa, consultant en développement

2.2.3. La participation dans la création de réserves naturelles

Du point de vue de la participation des acteurs locaux, notamment des habitants, un projet pilote mené par une Organisation non-gouvernementale libanaise, Mada, a attiré notre attention. Il s'agit d'un projet dans les montagnes du Liban Nord visant à la création d'un parc naturel national sur une zone pilote d'une superficie d'environ 270 km². Le projet, dont la finalité est le développement durable de la région, comprend deux volets :

- l'élaboration avec les municipalités concernées et autres partenaires impliqués, d'un cadre de protection de l'environnement conçu pour une zone pilote qui s'inscrit dans le périmètre du parc naturel national,
- l'appui à des projets de développement socio-économiques existants et à créer en tenant compte notamment des aspects fonciers et légaux⁴⁷.

Mada a initié, en concertation avec 6 municipalités ce projet de protection environnementale de la zone pilote.

Une première phase d'études a eu lieu au printemps, été et automne 2006. Ces cartes ont permis d'ensuite ouvrir la discussion sur la préservation et la valorisation des ressources naturelles dans la région avec les acteurs concernés, en premier lieu les municipalités ainsi que d'autres institutions intéressées, communautés locales intéressées : associations, ministères...

Dans une seconde phase (2^{ème} semestre 2007), Mada a produit, en concertation étroite avec les acteurs, d'un plan de gestion de la région, qui a également élaboré sur la base d'enquêtes précises et localisées. Ce document détaillé est supposé servir de support à la création du parc naturel national.

La concertation avait pour but notamment en ce qui concerne la question de la réglementation d'urbanisme de négocier la délimitation de zones inconstructibles. Selon Clément Nadim Zakhia, Responsable de Mada, cette concertation ne pouvait être exhaustive, en raison du coût financier que cela impliquait, mais a toutefois porté ses fruits car elle a permis une sensibilisation des habitants dont la plupart ont semblé être convaincus de la nécessité d'un parc naturel.

Dans un avenir proche, une charte devrait d'ailleurs être conclue entre les acteurs principaux du projet (comité technique, élus, etc.).

2.2.4. La participation dans la reconstruction de camps palestiniens

La planification urbaine des camps palestiniens constituent un cas à part car il s'agit de zones ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Administration libanaise, mais d'acteurs tels que diverses institutions internationales en particulier l'UNRWA⁴⁸.

De ce point de vue, le cas de la reconstruction du camp de Nahr el-Bared après les affrontements de 2007 apparaît comme une expérience unique au Liban de démocratie participative dans le processus décisionnel touchant aussi bien à la réglementation des sols qu'aux opérations de reconstruction⁴⁹. Une série de procédures et mécanismes participatifs ont été mis en place comme par exemple la mise en place d'ateliers participatifs, de même qu'ont été adressés à la population des brochures et des questionnaires. Au final, un périmètre couvrant 1600 unités d'habitations a fait l'objet d'un aménagement concerté informel.

Malheureusement, selon les termes Ismael Sheikh Hassan et de Abdelnaser Ayi⁵⁰, il ressort que dans le processus de reconstruction de Nahr el-Bared, ni les institutions

⁴⁷ Source: site web de l'ONG Mada: mada.org.lb

⁴⁸ UNRWA : United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

⁴⁹ Voir annexe 6

⁵⁰ Ismael Sheikh Hassan est membre de la NBRC (Nahr el-Bared Reconstruction Commission) et Abdelnaser Ayi travaille à l'UNRWA.

gouvernementales libanaises, ni les autorités politiques palestiniennes locales n'ont semblé porter un quelconque intérêt à une telle approche.

Alors que le projet avait été le fruit d'une initiative populaire en partenariat avec l'UNRWA, la population est parvenue, en faisant pression sur les autorités, à se faire accepter comme partie prenante de la reconstruction. Selon ces mêmes sources, la participation n'aurait pas été rendue possible sans la présence des Nations-Unies.

Même si le projet de reconstruction a été suspendu pour des raisons externes à l'approche participative et relatives, officiellement, à la découverte d'un site archéologique, Nahr el-Bared reste néanmoins à ce jour un exemple probant que des populations marginalisées et défavorisées ont bel et bien la capacité de participer à un projet d'aménagement. Dès lors, l'expérience apparaît comme un cas d'étude de participation et d'implication du public dans la planification et l'aménagement d'un environnement urbain sensible.

Conclusion de la seconde partie

La participation a permis de créer des dynamiques intéressantes de dialogue, de compréhension, d'ouverture à l'autre, qui n'ont pu être que constructives dans les relations souvent complexes entre Administration, élus locaux, experts et citoyens.

Cependant, en l'absence d'un encadrement strict de ces pratiques participatives, on peut déplorer que les méthodes employées aient tendance à s'organiser au cas par cas et de manière aléatoire, d'autant plus que dans le cadre des politiques urbaines à proprement parler, notamment de tout ce qui relève du code de l'urbanisme, l'Etat libanais via son Administration centrale est lui-même le Maître d'ouvrage de tous les projets. Il ne s'impose donc pas des règles auxquelles il n'est pas soumis, comme par exemple le recours à une démarche participative.

En résumé :

- **Un droit de l'environnement embryonnaire**

Si la participation est certes reconnue comme un principe fondamental par le code de l'environnement, on ne peut parler d'un droit opposable puisque le texte de la loi reste flou quant aux modalités et qu'aucun décret d'application n'est sorti.

- **L'insuffisance de la participation environnementale en urbanisme**

Le fait de devoir recourir à des mécanismes prévus dans le code de l'environnement pour que la participation puisse trouver matière à s'appliquer dans les politiques urbaines est de nature à fragiliser l'efficacité de cette participation et à compliquer la lisibilité des pratiques, sans parler de la superposition des compétences administratives.

- **Manque d'intérêt des autorités libanaises gouvernementales**

Au regard des exemples précitées, il apparaît que les démarches participatives sont systématiquement le fruit d'une autorité extérieure, qu'il s'agisse de fonds étrangers de coopération ou d'agences onusiennes, ou bien d'une ONG locale, alors que les autorités libanaises sont au départ plutôt réticentes à entreprendre d'elles-mêmes de telles démarches.

- **Une participation à géométrie variable**

En l'absence d'un dispositif législatif et réglementaire précis venant encadrer les pratiques participatives, on peut déplorer que les méthodes employées aient tendance à s'organiser au cas par cas de manière aléatoire, au gré des exigences des responsables de projets, avec des résultats disparates.

3. Pistes de réflexion

L'association des citoyens aux décisions d'urbanisme est de nature à garantir l'intérêt général et il revient aux pouvoirs publics d'en être le garant selon des procédures administratives imposées par la loi ou le règlement. Or, à la lumière des quelques cas exposés préalablement, il y a lieu de relever que le contexte territorial et communautaire du Liban n'est pas réellement de nature à faciliter la participation citoyenne et semble constituer autant d'obstacles susceptibles d'en biaiser la sincérité et l'efficacité.

Sans s'étaler sur le contexte spécifique libanais, il reste utile de rappeler en premier lieu que la propriété privée au Liban, expressément reconnue par la Constitution, est considérée comme un droit sacré, de sorte que sa portée est de nature à entraver toute potentielle participation de nature à favoriser l'intérêt général. De même, le système communautaire peut constituer un second obstacle. L'Administration publique est en effet affaiblie par un système féodal basé sur un système de représentativité communautaire.

Ces potentiels obstacles doivent absolument être pris en considération avant d'envisager une quelconque modification de la loi cherchant à introduire le principe de participation. A défaut, une telle réforme pourrait être inefficace car perçue comme l'importation irréfléchie d'un concept étranger et déconnectée des réalités libanaises.

Il est donc impératif de s'interroger aussi bien sur la forme que sur le fond de ce en quoi devra consister la réforme législative proposée. En effet, la forme et le fond devront constituer les deux axes de réflexion sur lesquels devra débattre le Conseil d'Orientation :

1. Quelle réforme devra être proposée ?
2. Quel sera le contenu de cette réforme ?

3.1. La nature de la réforme

S'il est entendu que l'objectif vise en une réforme législative de la loi libanaise de l'urbanisme, il s'agit de définir à présent le degré de précision de la réforme et les dispositions actuelles de la loi qui sont visées.

3.1.1. Domaines de la loi et du règlement

Deux hypothèses sont possibles pour que la participation devienne un principe légal et effectivement opposable aussi bien à l'Administration qu'aux citoyens :

- **Soit le contenu de la modification de loi de l'urbanisme reste minimaliste**, en se contentant de consacrer le principe de participation, puis de préciser qu'un décret d'application viendra en définir les modalités. Cette méthode, adoptée par exemple par le code de l'environnement, comporte l'avantage et l'inconvénient suivant :
 - Avantage : le législateur ne manifestera pas de réticence à voter en faveur d'une loi venant consacrer de manière floue un principe qui n'engage l'Administration à rien de précis
 - Inconvénient : comme c'est le cas en matière de droit de l'environnement, un éventuel décret venant définir des modalités concrètes d'application en matière de politiques urbaines risque de ne jamais voir le jour. Dans ce cas, le principe de participation énoncé dans la loi deviendrait inopérant.
- **Soit le contenu de la modification de loi de l'urbanisme est précis et détaillé**, ne nécessitant pas ensuite l'approbation d'un décret d'application. Cette méthode reste conforme à l'esprit de la loi de l'urbanisme et vigueur, qui est en fait un décret-loi, et qui prévoit d'ores et déjà directement un bon nombre de modalités. Les lois de l'urbanisme dans les pays du Maghreb adoptent par exemple ce système. Cette méthode comporte l'avantage et l'inconvénient suivant :

- Avantage : le principe et les modalités d'application de la participation en urbanisme sont rassemblés dans un texte unique. On gagne en clarté, en temps, et surtout, on s'assure qu'une fois que la loi sera promulguée, la participation deviendra immédiatement applicable.
- Inconvénient : le législateur se montre souvent réticent à voter une loi contenant des procédures très détaillées. En effet, certains pourront être d'accord sur le principe de la proposition de loi, mais opposés aux modalités prévues.

3.1.2. Les dispositions en vigueur visées

Le principe de participation pourrait être introduit dans la loi de plusieurs façons :

- Dans le cas d'une modification de loi minimaliste (principe) : un nouvel alinéa devra être ajouté en préambule ou dans l'article 4 (plans et règlements) et l'article 18 (opérationnel) de la loi de l'urbanisme, disposant que la participation est un principe d'ordre général.
- Dans le cas d'une modification de loi précise et détaillée (principe et modalités) : un groupe de mots, une phrase ou un alinéa devront être ajoutés dans les articles prévoyant la procédure à suivre dans toutes les études ou opérations pour lesquelles il aura été jugé bon d'y ajouter des mécanismes participatifs :
 - Art. 9 relatif la mise sous étude d'une région en vue d'y établir un plan et un règlement d'urbanisme
 - Art. 10, 11 et 12 relatifs à la procédure d'élaboration d'un plan et d'un règlement d'urbanisme
 - Art. 20 relatif aux remembrements fonciers
 - Art. 21 relatif aux sociétés foncières
 - Art. 22 relatif aux établissements publics

3.2. Le contenu de la réforme

Si la participation en tant que principe ne semble pas poser de réelles difficultés quant à sa reconnaissance dans la loi urbanisme, il en va différemment lorsqu'il s'agit des modalités de participation à adopter dans le dispositif législatif. Il est impératif dès lors de se poser les questions suivantes : **Quoi ? À quoi ? Quand ? Qui ?**

3.2.1. La forme de la participation

Quelle forme devra revêtir cette participation ? Pour **quel type de projet** ?

Une des difficultés de l'application du principe de participation peut être rencontrée dans la traduction de ses composantes. En raison d'une sémantique parfois confuse, les mots utilisés ne doivent pas être vidés de leur véritable signification. Voici ci-dessous, la plus proche traduction du sens du principe de participation et de ces composantes :

Français	Participation	Information	Consultation	Concertation	Coopération
English	Participation	Information	Consultation	Concert ⁵¹	Cooperation
العربي	المشاركة	المعلومة	التشاور	التوافق	التعاون

⁵¹ La nuance est difficile à traduire. En droit anglo-saxon, on peut également parler de « involvement » ou de « empowerment ».

L'information va de soi lorsqu'il s'agit d'avoir recours à une démarche participative. En revanche, la coopération qui est le niveau le plus élevé de participation consiste en de la démocratie directe ou du moins quasi-directe, ce qui n'est pas l'objectif de notre initiative. Ainsi, il s'agit ici d'arbitrer entre consultation et concertation.

La participation devra t'elle alors plutôt consister en de la **consultation** (enquêtes publiques), ou en de la **concertation** (débats, tables rondes, etc.) ou bien les deux à la fois⁵² ?

Cette question est primordiale et il est important ici d'arbitrer entre un niveau élevé de bonne gouvernance et le réalisme. En effet, plus le degré d'implication citoyenne est élevé, meilleure sera la gouvernance. Dans l'idéal donc, il faudrait tendre vers la concertation en faisant participer de façon effective le public. Mais eu égard au contexte libanais, il semble plus raisonnable d'insérer, du moins dans un premier temps, des mécanismes de consultation plutôt que de concertation.

Dans les pays de tradition juridique civiliste – comme le Liban – la consultation s'effectue principalement par le moyen de l'enquête publique. C'est notamment le cas en France, en Italie et dans les pays du Maghreb. En effet, si par exemple en France des mécanismes de consultation et de concertation sont prévues concomitamment lors de toute mise en œuvre de projet urbain, des pays ayant des dispositifs légaux davantage comparables au Liban, comme le Maroc ou l'Algérie ne prévoient que des procédures d'enquête publique, et uniquement lors de l'élaboration de plans d'urbanisme. Les pays anglo-saxons ont plutôt tendance à recourir à d'autres méthodes, comme le Royaume-Uni avec la procédure du « Statement of Community Involvement⁵³ ». Ce type de procédure, qui n'est pas dépourvue d'intérêt, pourrait néanmoins présenter des difficultés d'adaptation avec l'organisation administrative libanaise.

Néanmoins, des mécanismes de concertation pourront constituer une nouvelle étape à moyen terme de participation. En France par exemple, la procédure d'enquête publique relative aux documents d'urbanisme ne remonte qu'à la loi Bouchardeau de 1983 (même bien avant s'agissant des expropriations) alors que la généralisation de l'obligation d'organiser une concertation continue avant toute élaboration ou révision d'un schéma de cohérence territoriale ou d'un plan local d'urbanisme ne remonte qu'à la loi SRU⁵⁴ de 2000.

Une solution intermédiaire pourrait également être envisagée, en articulant ensemble une concertation associant un nombre très restreint d'acteurs et une consultation élargie à l'ensemble de la population. Dans cette hypothèse la concertation pourrait par exemple regrouper les élus locaux, les grands propriétaires et les ONG locales tandis que la consultation serait élargie à tous les habitants, travailleurs ou bien même les usagers occasionnels d'une zone donnée. Dans un pays comme le Portugal, dont les caractéristiques sont, davantage que la France, comparables au Liban, le législateur a consacré ces deux niveaux d'intensité de la participation, qui sont dénommés « participation – audition » (consultation) et « participation – négociation » (concertation). Si le premier type évoqué de participation renvoie à un type de procédure proche de l'enquête publique, le second implique l'adoption de « mécanismes renforcés de participation des citoyens, notamment à travers les formes de concertation d'intérêts » (art. 21, de la loi de l'urbanisme portugaise)⁵⁵.

En résumé :

- Des modalités de consultation techniquement et politiquement plus faisables que des modalités de concertation
- Dans le cadre de modalités de consultation, procédure d'enquête publique la plus à même d'être mise en place
- Objectif de concertation néanmoins à suivre à moyen terme
- Possibilité d'expérimenter dès le court terme des concertations restreintes

⁵² Voir définitions en introduction

⁵³ Planning and Compulsory Purchase Act - 2004

⁵⁴ Loi française 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite « Solidarité et Renouvellement Urbains »

⁵⁵ Correia, F. A. (2008)

3.2.2. L'objet de la participation

A quel type de projet urbain appliquer la participation ?

Il s'agit de définir les modalités auxquelles il convient de recourir pour les différents types de projets de territoire. En effet il faut se demander quels mécanismes participatifs devront être employés pour les différents projets de territoire : plans, remembrements, aménagements fonciers au travers des établissements publics et des sociétés foncières.

A notre sens, la distinction fondamentale doit s'opérer **entre urbanisme réglementaire et opérationnel**. Dans cette seconde hypothèse, la portée de la participation prend une signification toute particulière. Comme le rappelle à ce sujet Fouad Awada⁵⁶, dans la plupart des législations des pays développés en matière d'urbanisme opérationnel, « les pouvoirs publics ont ainsi l'obligation de faciliter l'expression de tous les autres intérêts (NDLR : économiques et sociaux des ayants droit et des éventuels acquéreurs), leur permettre de dire leurs attentes et d'entrer en interaction avec les opérations, et c'est ce que l'on appelle le **débat public** ».

Toutefois, l'insertion de mécanismes de participation en urbanisme réglementaire pourrait s'avérer suffisante puisque, comme il a été dit précédemment, dans toutes les hypothèses d'aménagement foncier au Liban, les opérations doivent être réalisées « **conformément au plan et au règlement approuvés selon les normes...** ».

Par conséquent, si une opération d'aménagement requiert préalablement l'approbation d'un plan et d'un règlement d'urbanisme élaboré selon un mode participatif, il pourra être considéré que l'opération ne nécessite pas à nouveau de recourir à des modes participatifs. Dans ce cas on dit que la participation agira sur l'opération par ricochet. Néanmoins, si une zone est spécialement mise sous étude pour y établir ou y modifier un plan d'urbanisme en vue d'une opération d'aménagement, il peut être prévu que la participation devra tout à la fois porter sur la réglementation et sur l'opération. Dans ce cas là, on parlera de consultation commune.

Il est également intéressant de noter qu'en Tunisie, le code de l'urbanisme y prévoit un procédé d'aménagement opérationnel original : les Associations Syndicales de Propriétaires⁵⁷. Ce mode opérationnel implique par essence un aménagement démocratique puisque l'Assemblée Générale de chaque Association doit élire un comité syndical (pour un mandat de courte durée) qui devra diriger les opérations d'aménagement. Ce type de procédé ne serait pas dépourvu d'intérêt au Liban, dont les modes opérationnels qu'ils soient publics ou privés souffrent d'un vice de légitimité démocratique.

En résumé :

- Action par ricochet de la participation en urbanisme réglementaire sur l'urbanisme opérationnel
- Possibilité de prévoir une participation commune pour les projets nécessitant à la fois une réglementation et une opération d'aménagement
- Réforme des statuts de la société foncière ou de l'établissement public vers une concertation élargie entre acteurs-clefs ou bien création d'un troisième type d'opération d'aménagement ayant pour ligne directrice la concertation.

3.2.3. Le temps de la participation

Quand interviendra cette participation ? Préalablement à tout projet, une fois le projet élaboré ou tout au long du projet ?

Pour être effective, la participation doit se dérouler tout le long du processus d'un projet de territoire. Mais là encore, tout dépend de la nature de la participation.

⁵⁶ Awada F. (2000)

⁵⁷ Voir annexe 2

Dans le cas d'une consultation du public, des réunions consultatives et une enquête publique devront successivement être menées. Concernant l'enquête publique en effet, il faut au moins qu'un document ait été élaboré pour qu'il y ait matière à enquête. Au besoin, le document présenté au public pourra être ensuite modifié selon les remarques ou suggestions présentées par ce dernier.

S'il était décidé donc de mettre en place uniquement des mécanismes de consultation, la participation pourrait ainsi être organisée :

- Organisation d'une ou de plusieurs réunions publiques consultatives préalablement à la création de toute entité foncière ou de mise sous étude d'une zone pour définir des grandes orientations ;
- Une fois l'opération ou le plan élaboré, une enquête publique pourrait alors avoir lieu, et des modifications pourraient alors être effectuées, préalablement à l'approbation en Conseil des ministres.

En revanche, dans l'hypothèse d'une concertation, les réunions publiques devraient être des lieux de débats avec vote du public ou de ses représentants et à chaque étape de l'élaboration d'un document.

En résumé :

- Dans l'hypothèse de la consultation, une participation en deux temps semble être la plus appropriée : sous forme d'abord de réunion publique, puis d'enquête publique
- Dans l'hypothèse de la concertation, la participation devrait être continue, ce qui tend à alourdir considérablement la procédure d'élaboration de document

3.2.4. La charge de la participation

Qui sera en charge de cette participation ? Les présidents de municipalités, des experts, des commissaires du gouvernement, Autre ?

3.2.4.1. Hypothèse de la municipalité

Il semble d'emblée qu'il serait difficile de demander au président de la municipalité de prendre à sa charge la coordination de la participation. Il n'en a pas nécessairement les capacités et un problème d'objectivité pourra se poser.

D'un autre côté, le fait de confier aux municipalités le soin de diriger des consultations ou des concertations pourrait paver la voie à un renforcement des capacités locales, ce qui est primordial du point de vue de la bonne gouvernance.

En France par exemple, le code des collectivités territoriales⁵⁸ prévoit que dans les municipalités de plus de 80 000 habitants, le conseil municipal fixe des périmètres de quartiers. Pour chacun d'eux doit être constitué un conseil de quartier. Le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.

Au Liban toutefois, sachant que les municipalités sont privées de bon nombre de prérogatives en matière d'urbanisme, la mise en place de conseils de quartier semble être en l'état actuel une chose extrêmement délicate.

La question du rôle des municipalités dans les processus participatifs reste néanmoins ouverte.

⁵⁸ L-2143-1 du Code Général des Collectivités Territoriales en France

3.2.4.2. Hypothèse des experts

La participation pourrait également être dirigée par les experts sous-traitants de la DGU (Direction Générale de l'Urbanisme) qui mènent les études en matière de plan et règlements d'urbanisme. Dans ce cas, la DGU pourrait intégrer dans les termes de référence qu'elle établit dans son appel d'offre une section concernant les modalités de participation du public, qu'il puisse s'agir de consultation ou de concertation. Le candidat à l'Appel d'offre qui sera sélectionné sera alors contractuellement tenu de s'y conformer.

C'est l'approche qui fut notamment adoptée lors des projets de planification dans le cadre de l'expérimentation de la méthode de l'Etude Stratégique Environnementale (SEA), mais également lors du programme ARAL qui visait la mise en place de groupements de municipalité assortis de plans de développement local dans un certain nombre de régions libanaises (sauf que dans ces deux cas l'Administration en charge n'était pas exclusivement la DGU). Dans ce projet de renforcement des capacités locales, des plates-formes consultatives avaient été constituées par l'expert-consultant (Louis Berger).

Dans les deux cas, l'approche participative a été plutôt concluante, et c'est pourquoi cette solution est soutenue notamment par Manale Moussallem, en charge du projet au ministère de l'environnement à l'époque.

Si l'idée de confier la conduite de la participation au secteur privé est séduisante en raison de son dynamisme, un problème de neutralité et d'objectivité pourra néanmoins se poser. En effet, en matière de réglementation urbaine, la DGU sera le contractant et financeur exclusif de l'expert, ce qui pourrait nuire à l'indépendance de ce dernier.

3.2.4.3. Hypothèse d'une instance administrative indépendante

Une autre solution serait de confier la charge de cette participation au cas par cas à une instance administrative indépendante, incarnée par personne ou par un comité nommé par le gouvernement, qui devra récolter des avis et trancher.

S'il est décidé d'adopter la procédure d'enquête publique telle qu'elle existe en France ou dans les pays du Maghreb, celle-ci sera devrait alors être confiée à un commissaire enquêteur chargé de diriger l'enquête, de rédiger un rapport de compte-rendu en son nom et de le remettre au conseil des ministres avant toute décision d'urbanisme relative à un plan ou à une opération.

Cette solution est notamment soutenue par Mohammad Fawaz, ancien Directeur Général de l'Urbanisme, à condition de s'assurer que cette instance soit réellement neutre et indépendante.

Dans cette optique, des gardes fous devraient être prévus comme par exemple exiger du commissaire enquêteur qu'il ne soit pas originaire de la région soumise à enquête ou qu'il n'ait pas d'activité professionnelle de nature à mettre en doute sa neutralité.

En résumé :

- Rôle des municipalités délicat à renforcer en tant que coordinateur de la participation en raison du caractère centralisé des prérogatives publiques en matière d'urbanisme
- Cependant, l'implication des municipalités en matière d'urbanisme en tant qu'acteur clef, du fait même qu'elles aient une légitimité démocratique, est à renforcer dans l'attente d'une décentralisation des prérogatives d'urbanisme
- Le rôle que peuvent jouer des experts privés en tant que coordinateur de plates-formes consultatives a déjà fait ses preuves en terme d'efficacité mais peut poser des problèmes en termes d'objectivité
- L'idée d'un commissaire nommé par le conseil des ministres semble être préférable à condition de s'assurer de son indépendance

Annexes

Annexe 1 : consultation et concertation en urbanisme : droit comparé

Tableau 1 : La **consultation** dans les lois de l'urbanisme de la France, de l'Algérie et du Maroc

France	Algérie	Maroc
<p><u>Livre I : Règles générales d'aménagement et d'urbanisme</u></p> <p><u>Titre II : Prévisions et règles d'urbanisme</u></p>	<p><u>Chapitre III : Les instruments d'aménagement et d'urbanisme</u></p>	<p><u>Chapitre III: Du plan d'aménagement</u></p>
<p><u>Chapitre II : Schémas de cohérence territoriale</u></p> <p><u>Art. L122-10</u></p> <p>Le projet, auquel sont annexés les avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale et, le cas échéant, des autres personnes publiques consultées, est soumis à enquête publique par le président de l'établissement public.</p> <p>Dans le cas mentionné à l'article L. 122-9, la délibération motivée de la commune ou du groupement de communes et l'avis du préfet sont joints au dossier de l'enquête.</p> <p><u>Chapitre III : Plans locaux d'urbanisme</u></p> <p><u>Art. L. 123-10</u></p> <p>Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique par le maire. Le dossier soumis à l'enquête comprend, en annexe, les avis des personnes publiques consultées.</p> <p>Après l'enquête publique, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié, est approuvé par délibération du conseil municipal.</p> <p>Le plan local d'urbanisme approuvé est tenu à la disposition du public.</p>	<p><u>Section 2 : Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme</u></p> <p><u>Art.26</u></p> <p>Le projet de plan directeur d'aménagement et d'urbanisme adopté est soumis à enquête publique par le ou les président(s) d'assemblée(s) populaire(s) communale(s) pendant une durée de quarante cinq jours.</p> <p>Après enquête publique, le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme est éventuellement modifié pour tenir compte, s'il y a lieu, des conclusions de l'enquête publique. Après son adoption par l'assemblée populaire communale, il est transmis à l'autorité compétente pour approbation.</p> <p><u>Section 3 : Le plan d'occupation des sols</u></p> <p><u>Art. 36</u></p> <p>Le projet de plan d'occupation des sols adopté est soumis à enquête publique par le ou les président (s) d'assemblée (s) populaire (s) communale (s) pendant une durée de soixante jours.</p> <p>Après enquête publique, le plan d'occupation des sols, éventuellement modifié pour tenir compte, s'il y a lieu, des conclusions de l'enquête publique, est approuvé par délibération de ou des assemblée (s) populaire (s) communale (s).</p>	<p><u>Section 3 - Etude du plan d'aménagement -Procédure d'instruction et d'approbation</u></p> <p><u>Art.25</u></p> <p>Le projet de plan d'aménagement donne lieu à une enquête publique d'un mois qui se déroule concomitamment à l'examen du projet par le ou les conseils communaux intéressés.</p> <p>Cette enquête a pour objet de permettre au public de prendre connaissance du projet et de formuler d'éventuelles observations.</p> <p>Les moyens de publication et de publicité sont assurés par le président du conseil communal avant la date du début de l'enquête.</p> <p>Les observations formulées au cours de cette enquête sont étudiées par le conseil communal, lors de l'examen par ses soins du projet de plan d'aménagement, avant d'être soumises à l'administration.</p>

Tableau 2 : La **concertation** dans les lois de l'urbanisme de la France, de la Tunisie et du Royaume-Uni

France	Tunisie	Royaume-Uni
<p><u>Livre III : Aménagement foncier.</u> Art. L. 300-2</p> <p>Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associée, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :</p> <p>a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;</p> <p>b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;</p> <p>c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.</p> <p>Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.</p> <p>A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le</p>	<p><u>TITRE III - Des opérations d'aménagement urbain</u></p> <p><u>CHAPITRE III - Des associations syndicales de propriétaires</u></p> <p><u>Art. 45</u></p> <p>Une association syndicale de propriétaires groupant obligatoirement tous les propriétaires concernés des terrains et immeubles situés dans une zone déterminée peut être constituée par arrêté du Ministre chargé de l'Urbanisme sur proposition des propriétaires concernés, du Président du Conseil régional en dehors des périmètres communaux ou du Président du Conseil Municipal à l'intérieur du périmètre communal et publié au Journal Officiel de la République Tunisienne et ce pour la mise en oeuvre des plans d'aménagement, la reconstruction, le remembrement ou le lotissement des propriétés, l'aménagement des voies privées et leurs dépendances ainsi que la mise en oeuvre des procédures légales et administratives en vue d'assainir l'assiette foncière de la zone.</p> <p><u>Art. 48.</u></p> <p>Le président de la collectivité publique locale compétent se charge, avant de proposer la constitution de l'association syndicale de convoquer, individuelle et par voie d'affichage les propriétaires concernés à une assemblée générale d'information.</p> <p>Il se charge après la constitution de l'association syndicale conformément aux dispositions prévues à l'article 45 du présent code, de convoquer, en cas de nécessité, individuellement par lettre recommandée et par voie d'affichage les propriétaires des terrains et immeubles situés dans le périmètre de l'association ainsi que les tuteurs et mandataires des propriétaires mineurs ou</p>	<p><u>Planning and Compulsory Purchase Act 2004</u></p> <p><u>Part 2 – Local Development</u></p> <p><u>Art. 18</u></p> <p>Statement of community involvement</p> <p>(1) The local planning authority must prepare a statement of community involvement.</p> <p>(2) The statement of community involvement is a statement of the authority's policy as to the involvement in the exercise of the authority's functions under sections 19, 26 and 28 of this Act and Part 3 of the principal Act of persons who appear to the authority to have an interest in matters relating to development in their area.</p>

<p>conseil municipal qui en délibère.</p> <p>Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.</p> <p>Lorsqu'une opération d'aménagement doit faire l'objet d'une concertation en application des b ou c et nécessite une révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme, la révision du document d'urbanisme et l'opération peuvent, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, faire l'objet d'une concertation unique. Dans ce cas, la délibération prévue aux premier et sixième alinéas est prise par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.</p>	<p>absents, à des assemblées générales.</p> <p><u>Art. 49.</u></p> <p>La première assemblée générale de l'association syndicale de propriétaires, présidée par le président de la collectivité publique locale ou par son représentant, se charge après sa constitution, d'élire un comité syndical composé de huit membres chargés de représenter l'association et ce, pendant une durée de deux ans renouvelable.</p> <p>Cette élection a lieu à la majorité des propriétaires intéressés représentant en présence au moins de la moitié du nombre des membres.</p> <p><u>Art. 51.</u></p> <p>Le comité syndical des propriétaires se charge, sous le contrôle du président de la collectivité publique locale concerne selon le cas, qui approuve ses décisions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'entamer toutes les procédures nécessaires auprès des administrations et autorités concernées pour assainir la situation foncière des immeubles conformément à la législation relative à l'immatriculation foncière ; • de préparer les projets d'aménagement dans le cadre du plan d'aménagement approuvé, de les discuter et les faire approuver par l'assemblée générale des propriétaires ; • de collecter les contributions des propriétaires, de délibérer le cas échéant sur les emprunts nécessaires et de gérer des ressources et propriétés de l'association syndicale conformément aux règles édictées par le statut-type des associations syndicales des propriétaires. 	
---	---	--

Annexe 2 : démocratie représentative et participative

Démocratie Représentative

La démocratie représentative permet au citoyen de déléguer sa volonté politique à celui qui le représente par le suffrage. La volonté des citoyens s'exprime par la médiation de représentants élus qui incarnent la volonté générale. Le(s) représentant(s) élu(s) prend les décisions unilatérales qui s'appliquent ensuite aux citoyens.

Démocratie Participative

La démocratie participative permet aux citoyens de s'exprimer et d'intervenir à différentes échelles sur des décisions qui les concernent directement ou qui peuvent avoir un impact sur leur quotidien. Le processus de Top-Down/Bottom-Up permet tout au long du processus décisionnel une interaction entre la population et la sphère décisionnelle afin d'obtenir une meilleure synergie entre les attentes et les solutions proposées.

Annexe 3 : Démarche Top-Down/Bottom-Up

Top Down:

C'est l'information descendante, l'institution informe la population de ses intentions, de ses décisions ou de ses actions (dans le cas de la démocratie représentative, l'attente de retour n'est pas requise).

Bottom-Up:

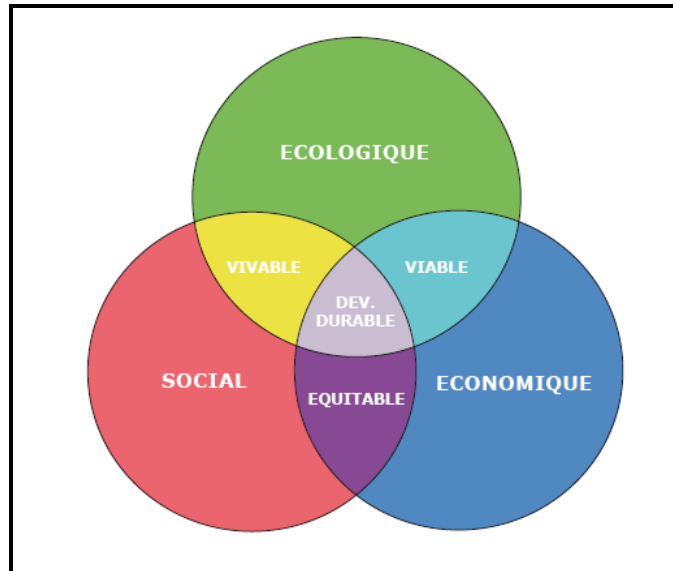
C'est l'information remontante, l'institution, ou la population, s'organise pour faire remonter les attentes des habitants par le biais de diverses procédures (enquêtes, cahiers d'expression, pétitions, réunions, etc.) et de divers structures (Associations, conseil de quartier, etc.)

Annexe 4 : Echelle théorique des niveaux de participation (S. R. Arnstein):

Contrôle citoyen : une communauté locale gère de manière autonome un équipement ou un quartier.	Pouvoir effectif des citoyens
Délégation de pouvoir : le pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser.	
Partenariat : la prise de décision se fait au travers d'une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens.	
Conciliation : quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent avoir une influence sur la réalisation des projets.	Coopération symbolique
Consultation : des enquêtes ou des réunions publiques permettent aux habitants d'exprimer leur opinion sur les changements prévus.	
Information : les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours, mais ne peuvent donner leur avis.	
Thérapie : traitement annexe des problèmes rencontrés par les habitants, sans aborder les vrais enjeux.	Non-participation
Manipulation : information biaisée utilisée pour « éduquer » les citoyens en leur donnant l'illusion qu'ils sont impliqués dans le processus.	

Annexe 5 : Développement durable et gouvernance

Le développement durable se situe à la rencontre de l'écologique, de l'économique, du social, et vise à placer la population dans un environnement viable, vivable et équitable.



Gouvernance: La gouvernance désigne une manière d'aborder la question de gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, l'Etat et la société civile.

Les 5 piliers de la gouvernance:

Participation : implique que tous les groupes de population doivent être associés aux processus politiques et sociaux qui les concernent.

Transparence : c'est la mise à disposition du public par l'Administration d'informations susceptibles de l'intéresser.

Efficacité : Implique que les ressources financières et humaines doivent être utilisées de manière optimale. Le but est fixé en fonction des ressources ou les ressources sont adaptées au but fixé.

Non-discrimination : Signifie qu'aucun groupe ne doit être exclu ou marginalisé du pouvoir et des ressources.

Redevabilité : c'est l'obligation pour le responsable d'expliquer ses décisions et le devoir pour les instances de contrôle de sanctionner les abus de pouvoir.

BIBLIOGRAPHIE

- Abouhani** Abdelghani, partie « Introduction », Municipalité et pouvoirs locaux au Liban, in Favier Agnès (dir.), *Cahiers du CERMOC*, 2001, p. 105
- Alexander** Christopher, « Une expérience d'urbanisme démocratique », 1975, traduit de l'anglais par Robert Davreu et Amélie Petita, Ed. Seuil, 1976
- Arnstein** Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224
- Awada** Fouad, « Rationnalité et Justice de l'Urbanisme Opérationnel », L'urbanisme au Liban : réalités et besoins, outils et réformes, Colloque des 29 et 30 juin et 1^{er} juillet 2000
- Balanche** Fabrice, « Beirut, globalization and urban conflict », 12th EADI General Conference, Global Governance for Sustainable Development, Geneva, 2008
- Berves** E. et **Lemee** G., « L'évolution du régime des zones d'aménagement concerté », Gazette du Palais, 24 octobre 2004, p.19
- Beyhum** Nabil, « Al-Imar Wal-Maslahat Al-Aammat, Fil-Ijtimaa Wal-Thakafat: Maana Al-Madinat Soukkanuha », *Dar al-Jadid*, 1995
- Booth** Philip, « La participation du public en Grande-Bretagne », La Participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, sous la direction de René Hostiou et Jean-Francois Struillou, in *Les Cahiers du GRIDAUH série Droit de l'urbanisme*, No 17, 2007
- Charlot-Valdieu** Catherine, **Outrequin** Philippe and **Robbins** Celia, "Participation by residents and users: legal and regulatory context and recommendations", European Commission: Energy, Environment and sustainable development, *Deliverable 15*, May 2003
- Correia** Fernando Alves, « Portugal, rapport national », L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe, in *Les cahiers du GRIDAUH série Droit comparé*, No 18, 2008, p. 303
- Davie** Michael F., « Discontinuités imposées au cœur de la ville, projet de reconstruction de Beyrouth », Colloque International "Villes en projet(s)", Talence, 23-24 mars 1995
- Faddoul** Waldemar, « L'urbanisme à la libanaise », Blog LibanPluriel.com, Janvier 2009
- Fawaz** Mohammad, « Al-tanzim al-Moudouni fi Loubnan », Editions de l'ALBA, 2005
- Fluckiger** Alexandre, « Droit à l'information environnementale et participation du public en matière d'urbanisme en Europe : vers une démocratie administrative », L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe, in *Les cahiers du GRIDAUH série Droit comparé*, No 18, 2008, p.103
- Haumont** Francis, « L'application des principes généraux du droit international et du droit communautaire de l'environnement au droit de l'urbanisme des pays européens », L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe, in *Les cahiers du GRIDAUH série Droit comparé*, No 18, 2008, p. 31
- Hostiou** René et **Struillou** Jean-Francois, « Introduction », La Participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement, in *Les Cahiers du GRIDAUH série Droit de l'urbanisme*, No 17, 2007, p.9

Harb Mona, "Urban governance in Post-War Beirut: Resources, Negotiations, and Contestations in the Elyssar Project", in Shami S. (dir.), *Capital Cities: Ethnographies of Urban Governance in the Middle East*, Toronto: Toronto University Press, p.111-133, 2001

Harb Mona, « Pratiques comparées de participation dans deux municipalités de la banlieue de Beyrouth : Ghbairé et Borj el-Brajneh », *Municipalité et pouvoirs locaux au Liban*, in Favier Agnès (dir.), *Cahiers du CERMOC*, 2001, p. 157

Mallat Hyam, « Le droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban », 2^{ème} édition revue et augmentée, Ed. Bruylant, Delta, LGDJ, 2003

Morand-Deville Jacqueline, « Le droit de l'environnement », Collection Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 2007

Outrequin Philippe et **Charlot-Valdieu** Catherine, « Urbanisme durable, concevoir un éco-quartier », Ed. Le Moniteur, 2009, p. 164

Pont Raul, L'expérience du budget participatif de Porto Alegre, *Le Monde diplomatique*, mai 2000

Sadler B. and **Verheem** R., *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*, Report No. 53, The Netherlands: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 1996, 6p.

Schmid Heiko, « Paris du Proche-Orient ou Hong-Kong sur Méditerranée ? Bilan de la reconstruction dans le centre-ville de Beyrouth », *Notes et positions de recherche*, Université de Heidelberg, 2002, p.13

Schmid Heiko, 2006. "Privatized Urbanity or Politicized Society? Reconstruction in Beirut after the Civil War", *European Planning Studies*. 14(3): 365-381.

Sheikh Hassan Ismael and **Ayi** Abdelnaser, "Participatory Approach in Nahr el-Bared", interview report of October 2nd, 2009, MAJAL-ALBA

Try Guillaume « Naissance de l'Advocacy Planning », *revue Urbanisme*, No 353, mars-avril 2007