**LE PROBLEME DE L’EXPORTATION EN MATIERE D’AUTOROUTE AU LIBAN**

Par

**Me Hyam MALLAT**

L’expropriation est l’un des plus importants problèmes auxquels se trouve confrontée toute société en voie de développement. La politique des grands travaux et des équipements collectives – dont principalement la politique routière- exige la confrontation de la puissance publique à la structure meme de la société sensibilisée à l’extrême au phénomène de la propriété foncière.

En outre, les exigencies de l’équilibre entre le développement social et la croissance économique ont fini par faire revêtir à la politique de l’expropration un caractère de conservation des sites et des resources naturelles ou historiques en vue de maintenir et de léguer un environnement agreeable et sain aux generations futures.

L’expropriation au Liban revêt une importance particulière du fait de l’évolution historique de la constitution de la propriété foncière, de l’exiguité du territoire et de l’impact psychologique du phénomène de la possession foncière. Ces divers elements ont conduit en matière d’expropriation pour cause d’utilité publique à un investissement de plus en plus massif s’établissant parfois à 90% du volume global des travaux d’équipement.

L’aspect politique est d’autant plus evident qu’envertu du recensement agricole de 1966 le morcellement de la propriété est l’une des caractéristiques majeures de la société libanaise et que toute administration, dans sa politique de realization des travaux d’équipement, se trouve obligée de prendre en considération que 73% de la population dispose de moins de 20 dounoums de terrains – don’t 39% disposant de 1 à 5 dounoms, et que le principe de la propriété privée inscrit dans la constitution correspondent à une réalité sociologique profonde et réelle car le libanais a longtemps considéré et cosidère encore que la propriété terrienne est l’une des measures preventives contre les risques de la vie.

La recherche juridique qui s’est penchée sur le problème de l’expropriation depuis fort longtemps a approfondi les données juridiques relatives à l’expropriation sur le plan de droit. Mais les exigencies de la société libanaise actuellement aux prises avec une urbanization accélérée a poussé à l’étude et à la mise en vigueur d’une politique de grands travaux – don’t les autoroutes.

L’expropriation en matière d’autoroute est un domaine neuf au liban. Il n’a été encore l’objet, d’aucune etude théorique – et la jurisprudence l’a abordée sans l’approfondir dans deux arrêts rendus par le conseil d’etat. Mais l’importance du problème est manifeste et il est evident que les aménagements routiers futures de par leur dimension et de par les investissements requis seront au centre de l’analyse et de la réflexion sur les divers plans autant économique et financiers que juridiques de la réflexion sur led divers plans autant économique et financiers que juridiques.

**Section 1-La legislation en matière d’autotoute**

Bien que les etudes techniques engageant l’espace libanais aient débutédepuis plus de quinze ans, ce n’est que le 16 aout 1968 que le décret No.10619 vint tenter de réglementer et de definer l’autoroute au Liban.

**I-Stipulations du décret No.10619 en date du 16 aout 1968 en matière d’autoroute.**

La loi sur l’Autoroute a défini le champ de l’Autoroute et les exigencies attachées à son fonctionnement.

**1 – Champ et definition de l’autoroute.**

L’article 1er du décret 10619 en date du 16 aout 1968 a rappelé en tout premier lieu que “Les routes actuelles pourraient être reconnues comme étant des Autoroutes par décret pris eb conseil des Ministre de l’intérieur et du Ministre des Travaux Publics.”

Considérée sur un plan general, l’autoroute comprend autant les circuits routiers que tous les équipements y afferents – dont les échangeurs et les postes de surveillance et d’entretien (Article 2).

**2 – Fonctionnement de l’autoroute et definition des responsabilités**

Le Fonctionnement de l’autoroute a été réglementé de manière rigoureuse et stricte, le décret 10619 ayant, en effet, stipule ce qui suit:

- Il est interdit d’entrer ou de sortir du circuit autoroutier autrement que par les portes d’entrée et de sortie destines à cet effet (art.3).

- Il est interdit aux piétons, aux chevaux, aux motocyclettes, aux animaux, aux véhicules agricoles et de travaux publics, aux voitures à faible vitesse ralentissant la circulation d’entrer sur le circuit de l’autoroute (article 47).

- Il est interdit d’apprendre la conduite des véhicules, d’essayer les voitures ou de faire des competitions sportives- sauf dans le cas d’une autorisation du Ministre de L’Intérieur – sur les circuits de L’Autoroute (Article 5).

- La vitesse sera limitée entre une forte et une faible moyenne et seules les voitures de secours et des forces de sécurité peuvent exceeder les vitesses inscrites sur les panneaux tout au long de l’Autoroute (Article 6).

- L’arrêt sur l’autoroute est absolument interdit – sauf dans les endroits destines à cet effet et dans les cas de force majeure.

- Il est strictement interdit de placer des panneaux publicitaires et des néons autres que ceux destines à l’exploitation de l’Autostrade sur une distance de 15 m.

**3 – Servitudes et droits sur le circuit autoroutier**

En ses articles 8 et 9 , le décret a défini deux elements majeurs relatifs aux servitudes et aux droits sur le circuit autoroutier.

L’article 8 a stipule que “ les bien-fonds riverains ne profitent pas d’un droit d’accès direct sur l’Autoroute et d’écoulemet des eaux sur le circuit.”

L’article 9 a note que “ la largeur de l’Autoroute et le recul seront limités sur les cartes d’alignemet.”

Telles sont les dispositions légales prévues par le décret 10619 en matière d’autoroute.Mais si certains de ces dispositions revêtent un caractère inconstestablement positif, d’autres laissent subsister nombre d’interrogations quant aux droits des riverains et à l’application des réglementations de la loi sur l’expropriation.

**2- Appréciation du décret 10619**

Quels sont les aspects positifs de la legislation actuelle relative à l’Autoroute? Et quells en sont les aspects négatifs?

**1 – Aspect positif**

Le principal mérite du décret No 10619 est défini de manière stricte et rigoureuse la responsabilité civile et pénale engage par la circulation sur l’Autoroute.

Cette grave lacune a été heureusement comblée d’autant plus que les risques encourues par la circulation rapide sur l’Autoroute sont plus sérieux que ceux pouvant exister sur les voies traditionnelles.

C’est pourquoi le législateur a pris soin d’interdire les panneaux publicitaires ou les néons (art.10) don’t la position constituerait une cause d’inattention pour le conducteur- et donc un risqué d’accidents. De meme que les interdictions arrêtées par les articles 4 et 5 constituent une garantie de sécurité engageant de manière rigoureuse la responsabilité civile et pénale du responsible de l’accident.

En outré l’article 3 en interdisant l’entrée et la sortie du circuit autoroutier autrement qu’aux points reserves à cet effet et l’article 7 en interdisant l’arrêt sur l’autoroute constituent une mesure indispensable pour la circulation autoroutière bien que ces deux interdictions dénotent un aspect nouveau de la conception de la circulation routière encore étrangère au comportement psyco-sociologique du citoyen.

C’est d’ailleurs à ce niveau que se situe le problème de l’expropriation en matière d’Autoroute et concurrement aux caractères heureusement positifs du décret 10619 en date du 16 aout 1968, son aspect negatif et incomplet posera des problèmes nouveaux et considérables en matière de loi et de jurisprudence.

**2 – Aspect negatif**

A coté de ces éléments incontestablement positifs, la legislation concernant l’Autoroute en définissant les caractéristiques techniques relatives à l’Autoroute – a énoncé les interdictions en matière d’accès à l’Autoroute qui se révèlent être en nette contradiction avec le principe meme du quart gratuity tel qu’appliqué en cas d’expropriation.

Le principe du quart gratuity ne s’applique pas aux expropriations ordinaries, mais à celles resultant des alignements. Il est evident, en effet, que le trace des voies, l’embellissement et l’élargissement des places publiques entrainent l’incorporation au domaine public des propriétés non bâties comprises dans le trace. Au cas ou la superficie du terrain incorporé ne dépasse pas le quart de la propriété frappée par l’alignementaucune indemnité n’est verse. Le droit de l’administration prend naissance à partir de la promulgation du décret approuvant l’alignement et sa publication au journal officiel.

Le principe du quart gratuit était déjà reconnu au Liban sous le régime ottoman (Loi du 24.oct 1298. Il a été repris dans le D.L.No.45 – art. 40 et 1 D.L. No. 4 – Article 51).

“La creation, la rectification ou l’élargissement des voies et places publiques entraine l’incorporation au domaine public des propriétés riveraines non bâties comprises dans le tracé.

“Sauf ce qui pourra être dû pour les plantations, cette incorporation s’opère sans indemnité à la condition que le terrain retranché ne dépasse pas, en superficie, le quart de la propriété riveraine. L’Administration ne pourra acquérir le sur plus de cette propriété qu’après en avoir fixé le prix suivant la procedure ordinaire de l’expropriation.”

“ Au cas où le retranchement a lieu d’un seul côté de la voie ou de place publique, ou d’une façon inégale entre les deux côtés, le propriétaire epergne en totalité ou en partie sera tenu d’indemniser l’autre propriétaire pour la partied u terrain que ce dernier aura abandonee en plus de la quotité légale.”

Tout disaccord survenant dans l’exécution des dispositions precedents sera tranché par la commission d’expropriation.

“En cas d’alignements successifs, la quotité à abandoner gratuitement par les propriétés riveraines ne peut exceeder le quart de leur superficie.”

**Pourquoi ce quart gratuit?** L’exposé des motifs du D.L. No. 45 a precise ce qui suit: “... La loi Ottomane don’t la disposition equitable a été maintenue presume à juste raison que le restant de la propriété profite d’une plus-value certaine don’t le montant doit être compensé à concurrence du quart de cette propriété.”

On constate donc que si le législateur a maintenu le principe du quart gratuit, ce n’est pas tant dans l’idée de faciliter l’action de l’administration au niveau de la realization des infrastructures que d’assurer une équité envers tous les propriétaires des biens-fonds.

La jurisprudence a, d’ailleurs, expliqué ce principe de manière stricte et absolue tel qu’il en resort de l’arrêt du conseil d’Etat en date du 22 octobre 1962 qui a rappelé que la motivation nettement manifestée du législateur dans l’instauration du quart gratuity est la présemption de valorization des biens-fonds riverains.

En outré, et sur un plan plus general de droit, il est à noter qu’en matière de servitudes, l’article 16 de la loi sur l’urbanisme a spécifié que “Les servitudes crées à la suite des plans et règlements d’urbanisme et en vertu des plans de classement des regions, ne donnent pas droit à l’indemnité, sauf si elles consistent en un non aedificandi à titre definitive rendant la parcelle de terrain inutilisable pour la construction.”

L’indemnité prevue dans ce cas équivaut à la moitié de la difference entre le prix du terrain avant les servitudes et après celles-ci. Elle est due dès la promulgation du décret vise aux articles 11 et 15 de la loi sur l’urbanisme.

L’article 16 précise également que “la demande d’indemnisation doit être formulée, sous peine de forclusion, dans les cinq ans qui suivent la publication du décret approuvant le plan ou le classement. Le montant de l’indemnité sera fixé selon la procedure suivie dans les affaires d’expropriation et l’arrêté fixant l’indemnité due peut mentionner qu’elle doit être payee, au plus, au cours des trios années suivantes.”

Dans le cas d’une servitudes “non altus tollendi “le détenteur d’un permis de construire obtenu avant le promulgation d’une loi et lui permettant de costruire un nombre d’étage supérieur à la servitude impose pourrait réclamer une indemnisation – de meme d’ailleurs et a fortiori la personne ayant commence la construction d’immeubles.

Enfin, l’article 8 de l’arrêté 113/LR du 23 Mai 1940, bien que relative aux servitudes dans l’intérêt de la navigation aérienne mérite de retenir l’attention puisqu’il stipule que les bâtiments durables existants et dont la suppression sera jugée nécessaire seront expropriés contre indemnité; ceux qui devront être simplement ramenés à la hauteur maxima premise donneront lieu à indemnisation et il en sera de meme des plantations et installations légères.

Une remarque relative à la loi française s’impose également en matière de servitudes de visibilité au profit des voies publiques. Il s’agit de l’application de plans de dégagement determinant les terrains sur lesquels sont situés les immeubles gênant la visibilité à des points dangereux. Dans ces cas, la loi a prévu une indemnisation.

En matière de recuperation des plus-values, la procedure en droit français se présente sous l’angle d’une action bde l’administration qui demeurre facultative, reserve à la collectivité publique ayant execute les travaux et se prescrivant par deux ans à compter de leur reception definitive.

Le recouvrement a lieu comme en matière de contributions directes et doit être achevé dans un délai de 50 ans.

- Soit qu’il y ait paiement immediate.

- Soit que le paiement soit différé à la première mutation dont l’immeuble sera l’objet, avec inscription possible, d’un privilege au profit de l’administration.

- Soit que le paiement ait lieu par tranches annuelles avec prise de sûreté pour que la totalité soit exigible en cas de mutation .

Au Liban, le D.L. No. 4 exige en cas de recuperation des plus-values par l’Administration expropriante, la promulgation d’un décret sur proposition de celle-ci.

L’article 34 du D.L. No. 4 stipule que la plus-value donnant lieu à recuperation doit être au moins égale à 10% du prix des immeubles non compris dans l’expropriation.

Dans le cas d’une expropriation partielle pour alignement deux problèmes se trouvent posés:

1 – L’incorporation d’un quart gratuit de la superficie du bien exproprié donne-t-elle toujours droit à l’Administration de récupérer la plus value?

2 – L’indemnité due au propriétaire riverain doit-elle être prise en considération dans le calcul de la plus-value?

Sur le premier point, la jurisprudence a statue qu’au cas où la superficie retranchée par suite d’un alignement est égale ou supérieure au quart de la superficie du terrain, l’administration ne pourra plus rien réclamer à titre de plus-value.

Mais si la superficie retranchée ne correspond pas au quart de la superficie du terrain, l’Administration pourra-t-elle réclamer la plus-value acquise par la parcelle restante du terrain?

Entre différentes solutions, la jurisprudence a adopté le principe que la plus-value due à l’Administration devra être calculée sur la base de la difference entre le prix de la superficie gratuite et la totalité de la plus-value acquise.

Sur le second point, les decisions du conseil d’Etat sont contradictories, l’une admettant que l’indemnité due au propriétaire riverain devrait être prise en considérationdans le calcul de la plus-value (C.E. 20-10-59) conformément aux texts et à l’équité, l’autre préconisant l’inverse (CE-13-4-61).

Quant à la recuperation de la plue-value, elle s’opère, comme dans le cas des contributions directes par l’échellonnement des versements sur 5 annuités selon les dispositions du D.L. No. 4.

Toutefois ces stipulations valuables et justifiables dans le cas des alignements ordinaries deviennent caduques- et meme souvent injustes – en matière d’Autoroute – surtout que la jurisprudence actuelle admet la responsabilité de l’Administration au cas où les aménagements routiers sont de nature à porter prejudice aux bien-fonds immobiliers.

En premier lieu, le phénomène autoroutier diffère de manière qualitative des circuits routiers traditionnels.

Toute Autoroute techniquement valuable est une autoroute sans accès exigeant des conducteurs et des propriétaires et locataires riverains l’accès à leurs bien-fonds aux niveaux des échangeurs. Cet element est déjà contraire aux avantages accordés par la route traditionnelle et don’t s’inspirait le principe meme du quart gratuity qui voyait une valorization dans tout bien-fond ayant accès direct sur la route.

En second lieu, l’Autoroute amène un changement d’ordre qualitative des relations et des rapports sociaux des agglomerations – car elle suppose une coupure entre les populations des deux rives qui légalement ne pourront plus accéder d’une rive à l’autre qu’au niveau de passages bien defines. C’est qu’en effet, les norms exigibles de sécurité entre une route normale et une Autoroute à voie rapide large et fermée sont qualitativenment et non seulement quantitativement différentes des routes traditionnelles.

En troisième lieu, le circuit autoroutier, meme s’il assure une valorization des bien-fonds riverains, les grève également de genes d’environnement extrêmement Lourdes quant au bruit, à la pollution de l’air et aux norms de sécurité, vu le volume et la rapidité du traffic.

C’est pourquoi, il est evident que les tribunaux ne sauraient dans un esprit d’équité, appliquer les stipulations actuelles des principes de l’indemnisation et du quart gratuity pour deux phénomènes extrêmement différents.

En outre, si déjà des conditions d’environnement et d’habitabilité exigent une rédifination et une precision des principes d’indemnisation et d’expropriation dans un pays où la petite ou très moyenne propriété domine, des facteurs socio-économiques et financiers l’exigent de manière encore plus impérative.

La route traditionnelle de par sa nature autorisait, en effet, la creation de petits ou grands fonds de commerce sur les circuits de transports. L’Autoroute, de par le changement qu’elle fait intervenir, interdit pareilles situations constituent même des genes dans certains cas. Toutefois les norms de sécurité exigent des restrictions sévères sur le plan trafic que l’article 7 du décret 10619 en date du 16 aout 1968 a nettement réglementé.

Ainsi donc si la loi sur l’Autoroute a revètu un aspect positif sur des points determines, elle souffre d’un manqué profond d’originalité et d’inadéquation vis-à-vis des situations juridiques actuelles et futures en matière d’Autoroute exigeant un effort courageux de réflexion et de legislations dans le domaine.

On pourrait, en effet, admettre une application du quart gratuity en matière d’expropriation par zone. De même qu’on pourrait considerer qu’en matière de plus-value due à l’administration expropriante. L’Autoroute sans accès, contrairement à la route normale et à l’Autoroute normale et à l’Autoroute avec accès égalise les plus-values des terrains riverains.

Cet état de faits poserait à l’avenir des problèmes juridiques nouveaux qu’une politique de remembrement devrait envisager. Dans ces deux cas, toutefois, une revision legislative s’impose pour éviter un déséquilibre profond et injuste entre les contigences des faits et le stipulations de la loi.

**Section 2 – La jurisprudence libanaise en matière d’Autoroute**

La jurisprudence libanaise n’a traité du problème de l’Autoroute que dans deux arrest le premier en date du 25 octobre 1962 – soit donc avant la promulgation de la loi sur l’Autoroute et le second en date du 13 janvier 1971.

L’étude de ces deux arrêts montre toutefois que les cas d’espèces dont le conseil d’Etat a eu à connaitre ne lui ont pas permis d’aborder une analyse approfondie des implications juridiques du phénomène autoroutier.

**1)L’Arrêt du conseil d’Etat en date du 25 octobre 1962.**

Cet arrêt a permis au conseil d’Etat de prendre position sur le problème autoroutier – avant même la promulgation d’une legislation appropriée dans ce domaine – ce qui explique sans doute l’ambiguité de la definition de l’Autoroute.

**A) Quant à l’expropriation**

L’arrêt du conseil d’Etat en date du 25 octobre 1962 a consacré le principe du quart gratuity en rappelant les dispositions de l’article 51 du D.L. No 4 en date du 30 novembre 1954 qui stipule le droit de l’Administration à s’approcher le quart de la superficie d’un terrain frappe par un alignement.

Mais cette disposition relative aux tracés traditionnels s’applique-t-elle également dans le cas de l’Autoroute?

**B) Qant au concept de l’Autoroute**

Le conseil d’Etat a répondu par l’affirmative à la question précédente en précisant ce qu’il entend par Autoroute.

“ Attendu qu’on ne saurait prendre en consideration l’affirmation du demandeur arguant que dans l’article cite (l’article 51 du D.L. No. en date du 30-11-54) le terme Autostrade n’existe pas – parce que l’Autostrade n’est qu’une Route large et droite.”

Il y a lieu de signaler également que le conseil d’Etat a affirmé le fait de l’indemnisation pour les constructions et les plantations.

En sera-t-il de même dans le cas de l’autoroute sans accès telle que prevue actuellement?

L’arrêt du 13-1-71 permettait aqu conseil d’Etat de presenter un début d’esquisse de solution dans la matière.

**2) L’Arrêt du conseil d’Etat en date du 13-1-71:**

Le cas d’espèce qui se présentait dans cet arrêt en matière d’Autoroute posait nombre de questions delicates complexes et nouvelles en matière d’interprétation de la loi sur l’Autoroute et des texts de lois relatifs à l’expropriation.

Les questions posées avaient trait au quart gratuit, à l’interdiction d’accès direct sur l’Autoroute, à l’entrée et à la sortie, à l’édification de barriers tout au long des bien-fonds riverains.

Le conseil d’Etat n’a pas approfondi ces elements du litige se bornant à une question de forme et de procedure pour les rejecter.

Ainsi donc si des cas d’espèces en matière d’Autoroute se posent déjà aux tribunaux administratifs, ceux-ci n’ont pas eu encore l’occasion de les traiter avec rigueur et de proposer des solutions adéquates aux situations nouvelles telles que créées et non prévues par le législateur.

En conclusion, létude des texts de lois et des elements jurisprudentiels actuels montre bien que les tribunaux sont désarmés face aux situations socials créées par la realization de l’Autoroute don’t les principes sont incompatibles avec les réglementations ayant trait à la route traditionnelle. Elles montrent également la nécessitéurgente de procéder à une revision des principes et des lois relatifs à l’expropriation car les faits sont là pour orienter le plus sûrement la loi et la jurisprudence vers les solutions les plus equitables et donc les plus durables.

❖ ❖ ❖