

## La proplamatique du droit de lenvirement en droit administratif algérien<sup>\*</sup> par Slaim Abdellah Professeur en droit Univ mostaganem

Le droit de l'environnement s'est toujours caractérisé par l'absence d'une définition universelle unanimement admise par tous les pays à l'échelle mondiale due à la confusion qui existe et qui a longtemps existé entre l'écologie et l'environnement malgré la spécificité notionnelle des deux concepts.

Or, si l'écologie se définit comme étant l'étude des espèces animales et végétales dans un milieu naturel donné, l'environnement s'intéresse, quant à lui, à l'étude de l'homme dans son milieu naturel ou artificiel<sup>1</sup>. Cependant, l'essor persistant qu'a connu le droit de l'environnement a conduit dès 1972 à l'apparition de ce qui est communément désigné aujourd'hui sous le vocable de développement durable<sup>2</sup>.

Pour sa part, l'Algérie n'est pas restée en marge de l'évolution constante du droit environnemental à travers le monde. D'origines interne et conventionnelle, plusieurs lois sectorielles ont été prises par à coup, tantôt pour renforcer la coopération internationale dans le domaine du développement durable et d'un environnement sain, tantôt pour prévenir les dégradations de son patrimoine naturel et culturel et en assurer la protection en instituant un contrôle à 03 paliers (**Première partie**).

C'est dans esprit que nous essayerons à travers cette modeste contribution, de relever quelques aspects du contrôle de la politique environnementale par le juge administratif (**Deuxième partie**).

**Première partie : Genèse du droit de l'environnement en Algérie** : L'intérêt que porte le législateur algérien à la protection de l'environnement n'est pas récent. En effet, au lendemain de l'indépendance, plusieurs textes réglementaires sectoriels dictés par l'urgence

---

\* رمز المقال: 41-17/2/س/م.

تاريخ إيداع المقال لدى أمانة المجلة: 2017/01/17.

تاريخ إيداع المقال للتحكيم: 2017/03/07.

تاريخ رد المقال من قبل التحكيم: 2017/04/25.

تاريخ قبول المقال للنشر: 2017/05/23.

<sup>1</sup> Cf. en ce sens (C) Yaout EID : Le droit et les politiques de l'environnement dans les pays du bassin méditerranéen : Approche de droit environnemental comparé, thèse de doctorat 2007, Université René Descartes, Paris, pp. 12 et 26.

<sup>2</sup> Ibid. p.28.

de la situation ont été pris en réaction à des dangers qui menaçaient certains pans du patrimoine naturel et culturel tels le décret exécutif n° 63/38 du 24/07/1963 relatif à la protection des eaux, le décret exécutif n°63/73 du 04/03/1963 relatif à la protection du littoral ou enfin le décret n°63/478 du 20/12/1963 sur la protection des villes côtières...etc. Un peu plus tard cette protection a été renforcée par la promulgation de l'ordonnance n°67/38 datée du 18/01/1967 relative à la commune et de l'ordonnance n°69/38 du 23/05/1969 relative à la wilaya ultérieurement abrogées par les lois n° 90/08 et n° 90/09 du 7 avril 1990 qui furent, à leur tour, abrogées respectivement par la loi n°11/10 datée du 22 juin 2011 et la loi n°12/07 du 21 juin 2012. Nous aurons à y revenir ci-après.

L'année 1980 a connu un véritable élan dans la prolifération de lois sectorielles qui ont contribué, d'une manière ou d'une autre, chacune dans son domaine, à la préservation et la protection de l'environnement à l'instar de la loi n°82/02 du 16/02/1982 relative au permis de construire, la loi n°82/10 du 21/08/1982 relative à la chasse, la loi n°83/17 du 16/07/1983 portant code des eaux, la loi n°84/12 du 23/06/1984 portant régime général des forêts, ordonnance n°85/01 du 13/08/1985 fixant à titre transitoire les règles d'occupation des sols et leur protection, approuvée par la loi n°85/08 du 12/11/1985, la loi n°87/17 du 01/08/1987 relative à la protection phytosanitaire, la loi n°88/08 du 26/01/1988 relative à la médecine vétérinaire et à la protection de la santé animale<sup>1</sup>...etc.

En matière de législation foncière, il y a lieu d'évoquer notamment la loi n° 90/29 du 01 décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme modifiée et complétée par la loi n°04/05 du 14 août 2004 que nous examinerons ultérieurement.

Et c'est dans cette foulée que fut promulguée la loi n°83/03 du 05/02/1983 considérée l'époque comme un véritable délinéateur en la matière dans la mesure où elle a été intégralement consacrée à la protection de l'environnement. Elle a été suivie par la publication de nombreux textes d'application qu'il est inutile de citer dans le cadre de cette étude.

Dans le sillage du renforcement de la coopération internationale dans le domaine du développement durable et d'un environnement sain, l'Algérie a adhéré à plusieurs conventions et a ratifié un grand nombre de protocoles (UNESCO, Londres, Bruxelles, Barcelone, le Caire, Iran, Alger, Athènes, Washington...etc.).

---

<sup>1</sup> Ces différents textes législatifs et réglementaires sont cités uniquement à titre de curiosité intellectuelle et ils sont de surcroît abrogés ; aussi, nous n'avons pas jugé utile de référencer les JORA où ils ont été publiés.

Cette loi a été abrogée et remplacée vingt ans après par la loi n°03/10 du 19 juillet 2003 qui a ajouté dans son intitulé la notion de développement durable<sup>1</sup>. Est-ce dire que la protection de l'environnement est l'affaire d'un seul département ministériel en l'occurrence le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement...? (l'environnement était confiné auparavant dans un secrétariat et vacillait entre plusieurs ministères avant d'être érigé en ministère autonome), la réponse est négative, car la consultation de l'encadrement normatif national<sup>2</sup> permet de dire, très schématiquement, que le contrôle de l'application de la politique environnementale est multiple au vu des différents acteurs pouvant intervenir et revêt de ce fait 03 formes :

Au niveau central:

**a) Les structures gouvernementales:** C'est un contrôle administratif qui implique, en principe, les structures gouvernementales au niveau central. Théoriquement, elles devraient intervenir en amont et en aval dans l'application de la politique environnementale.

En effet, une prise en charge effective des préoccupations environnementales et des contraintes qui y sont liées a nécessité l'implication de plusieurs départements ministériels dans le processus de décision et de contrôle. Néanmoins, il est à remarquer au passage, que leurs attributions se superposent et s'imbriquent, qu'au final, il est important de relever que les résultats escomptés n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions affichées.

Ces contrôles devraient se traduire prosaïquement par une évaluation permanente de l'état d'exécution et d'avancement de la politique environnementale, autrement dit, ils devraient intervenir avant et après l'application de cette politique. Ce qui n'est pas toujours le cas dans la pratique du fait de l'existence d'un grand décalage entre ce qui est voulu par le législateur et la réalité vécue au quotidien.

---

<sup>1</sup> JORA du 20 juillet 2003, n°43.

<sup>2</sup> Contrairement à un grand nombre de pays européens qui ont expressément consacré le devoir de l'Etat dans la protection de l'environnement (Turquie, Grèce, Italie, Espagne...etc.) ou à la France qui a préféré opter pour une charte constitutionnelle de l'environnement distincte, on ne retrouve pas dans la constitution algérienne du 6 mars 2016, une disposition claire qui évoque cette protection. Le tiret18 de son article 140 renvoie au domaine législatif entrant dans la compétence du parlement l'élaboration des règles générales relatives à l'environnement, au cadre de vie et à l'aménagement du territoire. Cf. pour plus de détails concernant les pays étrangers, (C) Y aoute EID, op.cit, pp 39 et s.

Au regard du dernier décret présidentiel n° 15/125 du 14 mai 2015, modifié, portant nomination des membres du Gouvernement<sup>1</sup>, on constate que pas moins de 15 départements ministériels sont concernés directement ou indirectement par la politique environnementale (intérieur et collectivités locales, énergie, industrie et mines, ressources en eau, agriculture, travaux publics, habitat et urbanisme, culture, pêche, ressources halieutiques...etc.). Ce qui reflète - du moins en théorie- la volonté d'une prise en charge globale et collective de la protection de l'environnement.

Mais au-delà de ces départements ministériels, notre intérêt porte essentiellement sur les attributions du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et sur l'organisation de son administration centrale.

Les attributions du ministre sont fixées par le décret exécutif n°10/258 daté du 21 octobre 2010<sup>2</sup> qui énonce dans son article premier que dans « le cadre de la politique générale du Gouvernement et de son programme d'action, le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement propose les éléments de la politique nationale dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'aménagement et assure le suivi et le contrôle de leur mise en œuvre conformément aux lois et règlements en vigueur. Il rend compte de son activité au premier ministre et au conseil des ministres, selon les formes et échéances établies. » Le reste des articles (de 2 à 10) délimitent son champ d'intervention et précisent les actions qu'il doit mener ainsi que les objectifs qu'il doit réaliser.

En dépit de l'ambition affichée qui caractérise ce décret en reconnaissant au ministre de larges pouvoirs dans la mise en œuvre, le suivi et le contrôle de la politique environnementale, force est de constater que les résultats escomptés ne sont guère perçus dans la réalité et hormis quelques sorties médiatiques anodines, aucune action d'envergure méritant d'être signalée n'est à inscrire dans le registre des activités de ce ministère. A fortiori, aucun bilan de ses actions n'a fait l'objet d'une publication permettant au citoyen d'en être informé et encore moins la vulgarisation du schéma national d'aménagement du territoire, des instruments et des schémas directeurs y afférents dont l'élaboration y est stipulée.

Ce décret a été suivi par la parution dans le même journal d'un autre décret sous le n°10/259 portant organisation de l'administration centrale de ce ministère. Il ressort de sa lecture qu'une direction générale tout entière est consacrée à l'environnement et au

---

<sup>1</sup> JORA du 18 mai 2015, n°25.

<sup>2</sup> JORA du 28 octobre 2010, n° 64.

développement durable, laquelle est subdivisée en 04 directions qui s'articulent autour d'une pléthore de sous-directions (15 au total), toutes aux dénominations emphatiques les unes que les autres. Or dans la pratique, c'est le même constat précédent qui s'impose. Aucune action d'évasure n'est enregistrée sur le terrain pour le compte de ces sous-directions, mise à part la sous-direction de la sensibilisation et de l'éducation environnementales qui se limite à diffuser dans ce contexte de brefs spots publicitaires occasionnels et sporadiques dans les médias.

**β) L'inspection générale de l'environnement:** Créée par le décret exécutif n° 96/59 daté du 27 janvier 1996<sup>1</sup>, modifié et complété par le décret n° 03/493<sup>2</sup>, cette inspection est habilitée, entre autres, à initier toute enquête administrative et toute action visant la préservation de l'environnement et de la santé publique. Cependant, elle ne jouit pas de la capacité d'ester en justice devant les juridictions administratives.

**γ) L'Observatoire national de l'environnement et du développement durable :** Cet Observatoire a été créé par le décret n° 02/115<sup>3</sup>. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement et est considéré comme un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est régi par les règles applicables à l'administration dans ses rapports avec l'Etat et il est réputé commerçant dans ses relations avec les tiers. Dirigé par un conseil d'administration composé des représentants de plusieurs ministères, il est notamment chargé de collecter, de traiter, de produire et diffuser l'information environnementale sur les plans scientifique, technique et statistique.

En réalité, une très large tranche des citoyens méconnaît l'existence même de cet Observatoire à cause de sa léthargie. Ce qui fait de lui, incontestablement, un organe budgétivore dépourvu de tout intérêt pratique ou scientifique et qu'il est proposé en conséquence, sa remise en cause, soit par sa dissolution, soit par sa réorganisation de façon à lui permettre de jouer pleinement son rôle.

**Au niveau local :** Si l'organisation centrale de la politique environnementale est partagée par plusieurs départements ministériels comme il a été souligné plus haut, le relais est

---

<sup>1</sup> JORA du 28 janvier 1996, n° 7.

<sup>2</sup> JORA du 21 décembre 2003, n° 80.

<sup>3</sup> JORA du 3 avril 2002, n° 26.

repris au niveau local par les structures décentralisées (A) et par les services déconcentrés de l'Etat (B).

**A) Les collectivités locales :** La constitution et la loi relative à l'organisation territoriale du pays consacrent deux sortes de collectivités locales, la commune ( $\alpha$ ) et la wilaya ( $\beta$ ).

**$\alpha$ ) La commune :** Aux termes de l'article premier de la loi n° 11/10 du 22 juillet 2011<sup>1</sup>, la commune est la collectivité de base de l'Etat et est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle dispose d'une instance délibérante en l'occurrence l'assemblée populaire communale et d'un organe exécutif qui sont tous deux présidés par le président de l'assemblée populaire communale (art 15 et 79). Ce dernier représente la commune dans tous les actes de la vie civile et veille à la mise en œuvre de l'exécution des délibérations de l'assemblée populaire communale (art 80). Enfin, il jouit de la capacité d'ester en justice au nom de la commune et la représenter (art 82).<sup>2</sup>

L'assemblée populaire communale regroupe en son sein 04 commissions permanentes parmi lesquelles il y a lieu de citer à titre d'exemple, la commission de la santé, l'hygiène et la protection de l'environnement, la commission de l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le tourisme. La création de ces commissions dénote le souci du législateur d'associer directement la commune, en tant qu'assise de la décentralisation, à toutes les actions qui touchent directement ou indirectement la protection de l'environnement *lato sensu* au niveau local. Ceci est mis en évidence par l'article 114 de la loi qui stipule que l'accord de « l'assemblée populaire communale est requis pour la création, sur le territoire de la commune, de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement et à la santé publique, à l'exception des projets d'intérêt national soumis aux dispositions relatives à la protection de l'environnement ».

---

<sup>1</sup> JORA du 3 juillet 2011, n° 37.

<sup>2</sup> Une jurisprudence constante du Conseil d'Etat distinguait dans le passé en cas de recours en appel entre ses attributions en tant que représentant de la commune ou de l'Etat. Dans le premier cas, il doit être obligatoirement, sous peine d'irrecevabilité, représenté par un avocat soit en qualité d'appelant ou d'intimé, alors qu'il en est dispensé dans le second. Ce distinguo a été banni par l'article 827 du code de procédure civile et administrative qui le dispense de cette obligation devant tous les degrés de juridictions, aussi bien en demande qu'en défense ou en intervention. La même solution a été retenue pour le wali agissant pour le compte de la wilaya ou pour celui de l'Etat.

La création de ces commissions dénote le souci du législateur d'associer directement la commune, en tant qu'assise de la décentralisation, à toutes les actions qui touchent directement ou indirectement la protection de l'environnement *lato sensu* au niveau local. Ceci est mis en évidence par l'article 114 qui stipule que l'accord de « l'assemblée populaire communale est requis pour la création, sur le territoire de la commune, de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement et à la santé publique, à l'exception des projets d'intérêt national soumis aux dispositions relatives à la protection de l'environnement ».

**β) La wilaya :** La prise en charge des problèmes de l'environnement est également évidente au niveau de la loi n° 12/07 du 21 février 2012 relative à la wilaya<sup>1</sup> qui la définit comme étant une collectivité territoriale de l'Etat dotée d'un organe délibérant appelé assemblée populaire de wilaya (art 1 et 12). Elle est composée de plusieurs commissions pluridisciplinaires à l'exemple de la commission de la santé, l'hygiène et la protection de l'environnement, celle de l'aménagement du territoire et le transport, l'urbanisme et l'habitat ou encore la commission chargée de l'hydraulique, l'agriculture, les forêts, la pêche et le tourisme (art 33) ...etc.

Elles délibèrent en assemblée générale sur toutes ces matières (art 77) et c'est le wali qui veille à la publication et à l'exécution des délibérations (art 102). Dans l'hypothèse où l'une de ces délibérations a été prise en violation des articles 53 et 56 de ladite loi, le wali saisit le tribunal administratif territorialement compétent pour constater sa nullité (art 57).

Il va sans dire que c'est le wali qui représente la wilaya aussi bien en justice que dans tous les actes de la vie civile et administrative et accomplit en son nom tous les actes d'administration des biens et des droits constituant son patrimoine (art 105 et 106).

A l'instar du président de l'assemblée populaire communale, il est clair qu'il est à son tour, pleinement investi par le truchement de l'assemblée populaire de wilaya dans l'application de la réglementation relative à l'environnement et dans l'exécution des délibérations y afférentes.

---

<sup>1</sup> JORA du 29 février 2012, n° 12.

**B) Les services déconcentrés de l'Etat :** Ces services s'articulent autour des inspections de l'environnement de wilaya créées par le décret n° 96/60<sup>1</sup>, modifié et complété par le décret n° 03/494 du 17 décembre 2003<sup>2</sup>.

Elles sont considérées comme l'organe principal de l'Etat en matière de contrôle de l'application de la politique environnementale. A ce titre, elles sont notamment chargées de délivrer les permis, autorisations et visas prévus les lois et règlements en vigueur dans le domaine de l'environnement et à prendre toutes les mesures visant à prévenir et à combattre toutes les formes de sa dégradation particulièrement la pollution, les nuisances, la désertification et l'érosion des sols.

Très schématiquement, ces directions sont chargées de mettre en œuvre les actions d'inspection et de contrôle de tout ce qui est lié à l'environnement. Elles relèvent du ministère chargé de l'environnement et ne jouissent pas de la capacité d'ester en justice devant les juridictions administratives.

**Le contrôle associatif:** Le contrôle de la politique environnementale ne concerne pas uniquement les structures de l'Etat aux niveaux central et local, mais engage également les associations. Elles ont été créées par la loi n° 90/31 du 4 décembre 1990 qui fut abrogée et remplacée par la loi n° 12/06 datée du 12 janvier 2012 relative aux associations<sup>3</sup>.

Aux termes de cette loi, les personnes physiques ou morales de droit privé peuvent fonder des associations. Elles ont pour but de promouvoir et d'encourager bénévolement certaine activités principalement dans les domaines professionnel, social, scientifique, religieux, éducatif, culturel, sportif, **environnemental**, caritatif et humanitaire. Pour ce faire, elles peuvent être constituées en associations communales (02 communes au moins), associations inter-wilayas (03 wilayas au moins) ou en associations nationales (12 wilayas au moins) et peuvent aussi coopérer dans un cadre de partenariat avec des associations étrangères et organisations non gouvernementales internationales poursuivant les mêmes buts dans le respect de la législation en vigueur (art 23).

La constitution de l'association est soumise à une déclaration constitutive contre remise d'un récépissé délivré selon les cas, par le président de l'assemblée populaire communale pour les associations communales ; le wali pour les associations de wilayas ou le ministre chargé de l'intérieur pour les associations nationales et inter-wilayas (art 7et 9).

---

<sup>1</sup> JORA du 28 janvier 1996, n° 7.

<sup>2</sup> JORA du 21 décembre 2003, n° 80.

<sup>3</sup> JORA du 15 janvier 2012, n° 15.



Selon son article 17, l'association acquiert la personnalité morale et la capacité civile dès sa constitution et peut agir de ce fait auprès des tiers et des administrations publiques ainsi que d'ester en justice et entreprendre toutes les procédures devant les juridictions compétentes pour des faits en rapport avec son objet.

Enfin, les associations étrangères peuvent avoir des activités en Algérie sous réserve de l'obtention d'un agrément du ministre chargé de l'intérieur et après avis du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé du secteur concerné (art 61).

Cette esquisse terminée, il y a lieu d'aborder maintenant les attributions du juge administratif en matière de contrôle de la politique environnementale.

**Deuxième partie : Le contrôle juridictionnel:** A l'inverse du contrôle administratif qui peut intervenir aussi bien avant, pendant et après l'application de la politique environnementale ; le contrôle juridictionnel ne peut intervenir qu'à postériori et se manifeste uniquement dans les décisions rendues selon les cas, par les juridictions administratives, civiles ou répressives.

Empiriquement, le contrôle du juge administratif, puisque c'est l'objet de notre étude, doit être un contrôle de légalité ou de plein contentieux. Or, à lire de près la loi relative à l'environnement et les textes périphériques qui y gravitent, on constate effrètement progressif de son rôle au profit du juge répressif. Ne pouvant examiner tous ces cas, nous nous en limiterons à l'essentiel.

**Les attributions du juge administratif en vertu de la loi n°03/10 :** La lecture de la loi n°03/10 du 19 juillet 2003 relative à l'environnement, donne à penser que le législateur a adopté l'option du tout répressif pour lutter contre les infractions afférentes à l'environnement et garantir sa protection.

En effet, sur les 114 articles que compte ce corpus, on en dénombre que pas moins de 30 ont été consacrés aux dispositions pénales (art 81 à 110), qu'elles soient des peines privatives de liberté ou des amendes ou les deux à la fois. A ces articles, il ya lieu d'ajouter le fameux article 87 bis al 6 du code pénal qui punit de la peine de mort tout acte portant atteinte à l'environnement par l'introduction dans l'atmosphère, le sol, le sous-sol ou dans les eaux y compris celles de la mer une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel. Certes, cet article a été pris pour d'autres considérations et dans d'autres circonstances, mais cela n'empêche guère son application par le juge pénal dans le cas d'espèce, car il est lié à la protection de l'environnement.

Que reste-t'il de tout ça au juge administratif... ? Quel rôle peut-il encore jouer dans la protection de l'environnement en tant que juge de la légalité des actes administratifs et matériels de l'administration... ? C'est tout le sujet de réflexion de cette analyse.

Pour répondre à ces questions, il y a lieu de reprendre cette loi par son avant-dernier article, en l'occurrence l'article 113 qui, tout en abrogeant la loi 83/03, prend le soin en même temps de préciser que « les textes pris en application de celle-ci demeurent en vigueur jusqu'à la publication des textes réglementaires prévus par la présente loi et ce, dans un délai n'excédant pas vingt-quatre (24) mois ». Ce qui revient à dire que tous les décrets prévus par la nouvelle loi doivent être finalisés et publiés au plus tard à la fin de l'année 2005.

Hormis les dispositions pénales, cette loi comporte 80 articles dont 33, c'est-à-dire presque la moitié, renvoient à la voie réglementaire. Par conséquent, pour que cette loi soit applicable dans sa totalité, il faut promulguer les 33 décrets exécutifs prévus à cet effet. Or, jusqu'à maintenant, seuls deux décrets exécutifs ont été publiés au JORA n°34 du 22 mai 2007<sup>1</sup>. Il s'agit des décrets n° 07/144 et 07/145 du 19 mai 2007 déterminant respectivement la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement, et le champ d'application, le contenu et les modalités d'approbation des études et des notices d'impact sur l'environnement. Le premier a été pris en application de l'article 23 de la loi n°03/10 suscitée et le second en application des articles 15 et 16 de la même loi. Ce qui nous incite à prendre acte qu'après presque 11 ans passés depuis la promulgation de cette loi en 2003, seuls ces 2 décrets ont été publiés alors même qu'elle fixe dans son article 113 un délai de 2 ans c'est-à-dire en 2005 pour la publication de tous les textes réglementaires qu'elle a prévus. Alors deux conclusions s'imposent :

- Les anciens textes pris en application de la loi n° 83/03 abrogée et qui sont demeuré en vigueur jusqu'à la publication des nouveaux textes réglementaires prévus par la loi 03/10 dans un délai n'excédant pas 24 mois (art 113), sont devenus *de facto* caduques depuis 2005, date butoir de leur applicabilité. Ce qui soulève péremptoirement un problème de légalité de ces décrets.

---

<sup>1</sup> Pour éviter toute ambiguïté, il y a lieu de mentionner qu'un grand nombre de décrets exécutifs s'apparentant à première vue au droit de l'environnement ont été publiés au JORA, mais leurs ancrages juridiques sont autres que la loi n°03/10 susvisée et qu'il y a lieu donc d'éviter la confusion.

- La seconde conclusion est le corollaire de la première et qui réside dans l'amer constat qu'au moment présent, la loi n° 03/10 est dans sa majeure partie inapplicable puisque pour qu'elle le soit, il faut l'accompagner des 31 décrets exécutifs suscités. On regrette à ce sujet la position du Conseil d'Etat français qui peut fixer aux départements ministériels un délai assorti éventuellement d'une astreinte pour prendre les décrets prévus dans les lois qu'ils ont initiées. Ce qui n'est pas le cas pour le Conseil d'Etat algérien qui n'a pas cette compétence.

Ceci dit, et quant à une éventuelle implication du juge administratif dans le contentieux que peut soulever l'application de cette loi, elle est confinée dans les recours en annulation des décisions de refus, d'octroi ou de suspension des différentes autorisations requises.<sup>1</sup>

Certes, elle reconnaît dans son article 36 aux associations légalement constituées un droit d'agir devant les juridictions compétentes (sans préciser la nature de ces juridictions) pour toute atteinte à l'environnement, mais à notre connaissance, aucune action n'a été entreprise en ce sens, même à l'égard de l'exploitation du gaz de schiste dans le sud algérien qui a déclenché une effervescence populaire sans précédent.

Une fois cette analyse préalable ; il est intéressant de citer en périphérie de cette loi l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat ordonnant la fermeture de la décharge publique de la commune d'Oued Fayet suite à l'action intentée par l'association de la protection de l'environnement de Baba Acène.<sup>2</sup> Cette décision n'a jamais été appliquée par la commune malgré son caractère définitif et exécutoire : et la décharge a continué à être exploitée jusqu'à sa fermeture en 2014 pour cause de saturation. Un tel comportement qui est loin d'être anodin, atteste du peu de considération accordée aux décisions de justice lorsque c'est l'Etat qui succombe. Dans ce sillage, nous citerons également l'action portée par l'association des résidents de Canas tel (ARC) devant le tribunal administratif d'Oran à l'effet d'annuler les permis de construire délivrés en 2012 à des personnes privées pour édifier des habitations dans la forêt de Canas tel, réputée pourtant zone protégée. Le tribunal a répondu favorablement à leur demande dans son jugement rendu en 2013, lequel a été annulé ultérieurement par le Conseil d'Etat dans un arrêt non publié au motif que cette association n'a pas qualité d'ester en justice. Et c'est grâce uniquement à la mobilisation des habitants et de la population que les travaux ont été stoppés *in extrémis*.

---

6 V. les articles 18, 19, 21, 25, 55, 60, 68,70 et 74 de cette loi.

<sup>2</sup> Arrêt du Conseil d'Etat daté du 25/7/2007, Revue du Conseil d'Etat n° 9, p 98.

Nous ne manquerons pas de citer dans ce contexte, l'autorisation du gouvernement accordée à la société française GDF Suez pour la prospection et l'exploitation du gaz de schiste à In Salah entériné par le Conseil des ministres dans sa réunion tenue le 21/5/2014. Et contrairement à ce qui a été déclaré, l'exploitation des hydrocarbures schisteux n'a pas été prise sur une décision politique, mais en vertu de la loi des finances pour 2015. En effet, il est extrêmement important de relever ici qu'au lieu de modifier la loi sur les hydrocarbures de 2013 tel que le commande le principe du parallélisme des formes, le gouvernement a cru utile pour ce faire de se contenter d'un simple amendement de l'article 95 introduit dans l'article 5 de la loi des finances... ! Le recours du Gouvernement à ce mode de légiférations est devenu apparemment une pratique courante.<sup>1</sup>

Aucune réfutation des associations pour la protection de l'environnement n'est à retenir pour la circonstance, si ce n'est à la faveur d'une énorme mobilisation du mouvement citoyen accompagnée d'un très important planning d'actions que cette exploitation a été gelée et reportée à une date *sine die*. S'agissant d'un acte de souveraineté, aucune prérogative n'est concédée au juge administratif dans ce domaine.

**Ses compétences selon la loi n° 91/11 :** Il est indéniable que la loi n°91/11 du 27 avril 1991 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>2</sup> reconnaît au juge administratif un large pouvoir de contrôle de la régularité des actes de procédure pris en application de ce mode d'acquisition de biens ou de droits immobiliers et du montant des indemnités allouées qui doit être juste et équitable comme l'exige son article 21. En vertu des articles 13 et 26, tout intéressé peut former, selon le cas, un recours en annulation contre l'acte de

---

<sup>1</sup> Curieusement, le législateur a eu recours à cette méthode à plusieurs reprises. Nous citerons à titre d'exemples la loi des finances pour l'année 2000 qui a abrogé la loi n° 81/01 portant cession des biens de l'Etat ; la loi n° 01-21 du 22 décembre 2001 modifiée et complétée relative à la loi des finances pour l'année 2002 qui a institué un code de procédures fiscales, alors que cela aurait dû se faire au niveau du code des impôts. La même remarque vaut pour l'article 42 de la loi des finances de 2001 concernant l'article 3 de l'ordonnance n° 95/26 modifiant et complétant la loi n° 90/25 ; ou encore de l'article 79 de la loi des finances de 2014 modifiant le délai fixé par l'article 94 de la loi n° 08/15 pour la mise en conformité des constructions et leur achèvement ; ou enfin les articles 65,66 et 67 de la loi des finances pour 2015 qui ont modifié et complété l'ordonnance n° 75/74 du 12 novembre 1975 portant établissement du cadastre général et institution du livre foncier...etc.

<sup>2</sup> JORA du 8 mai 1991, n° 21.

déclaration d'utilité publique ou de l'acte administratif de cessibilité devant la juridiction administrative compétente dans un délai d'un mois à compter de la notification. Il en est de même en cas de contestation du montant des indemnités fixé par le service des domaines<sup>1</sup>.

Il ressort de tout ceci que le contentieux né de l'application de cette loi était réparti entre les différentes juridictions administratives selon les critères définis par le code de procédure civile en vigueur à l'époque. Toutefois, cet exclusivisme a été battu en brèche par la promulgation de la loi n° 04/21 du 29 décembre 2004 portant loi de finances pour l'année 2005<sup>2</sup> qui vo considérablement réduit ce rôle. Cette loi, a introduit, une fois de plus, dans son article 65 des modifications majeures à la loi n° 91/11 par le rajout de deux nouvelles dispositions en l'occurrence les articles 12 bis et 12 ter<sup>3</sup> dont les modalités d'application ont été précisées par le décret exécutif n° 05/248 du 10 juillet 2005<sup>4</sup>.

Le premier a soumis la déclaration d'expropriation d'utilité publique à la prise d'un décret exécutif pour la réalisation des infrastructures d'intérêt général et d'envergure nationale et stratégique. Cette modification provoque la question de savoir si tel décret fait grief en droit administratif et est, par conséquent, susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Au vu de la nouvelle mouture de l'article 9 de la loi n° 98/01 consacrée par l'article 2 de la loi organique n° 11/13<sup>5</sup>, notre réponse est réservée. De notre point de vue, le texte initial était très clair, car non seulement il différenciait, à juste titre d'ailleurs, entre les décisions réglementaires et les décisions individuelles émanant des

---

<sup>1</sup> V. également en ce sens les articles 27 et 28 de cette loi.

<sup>2</sup> JORA du 30 décembre 2004, n° 85.

<sup>3</sup> L'article 12 bis énonce que « L'utilité publique est déclarée par décret exécutif pour les opérations de réalisation des infrastructures d'intérêt général et d'envergure nationale et stratégique ».

L'article 12 ter stipule, à son tour, que « L'administration expropriante peut procéder à la prise de possession immédiate pour les opérations de réalisation des infrastructures d'intérêt général, d'envergure nationale et stratégique, après avoir procédé à la consignation du montant des indemnités allouées au profit des intéressés auprès du Trésor public.

Les recours en justice introduits par les intéressés ne peuvent en aucun cas surseoir à l'exécution de la procédure de possession immédiate ».

<sup>4</sup> JORA du 10 juillet 2005, n° 48.

<sup>5</sup> JORA du 3 août 2011, n° 43.

autorités centrales, mais il permettait aussi de les attaquer en annulation devant le Conseil d'Etat<sup>1</sup>. Dès lors, il est tout à fait légitime de s'interroger sur les réels motifs de cette modification ; ce qui peut provoquer un déluge de commentaires qui débordent du cadre de cette recherche. Néanmoins un argument tiré de l'article 12 ter nous semble militer en faveur d'une réponse négative quant à la possibilité d'un tel recours. Celui-ci préconise une procédure de prise de possession immédiate par l'administration expropriante tout en précisant que les recours en justice introduits par les intéressés ne peuvent en aucun surseoir à l'exécution de cette procédure. En conséquence, le seul recours admis dans cette hypothèse, est un recours en plein contentieux qui se limite à la contestation du montant des indemnités allouées devant le Conseil d'Etat.

Ces brèves observations faites, il ya lieu de mentionner qu'une multitude de décrets exécutifs ont été pris en application de cette loi des finances de 2005, que ce soit pour la réalisation des travaux de l'autoroute Est- Ouest et ses pénétrantes, de construction des barrages ou encore pour la réalisation des lignes de tramways à travers les grandes villes.

Dans cet ordre d'idées, la loi n° 02/08 du 8 mai 2002 relative aux conditions de création des villes nouvelles et à leur aménagement<sup>2</sup>, n'a pas été, elle aussi, sans impact sur l'environnement. Prenant ancrage sur son article 6, et en-dehors de la ville nouvelle de Hessi Mess aoud, 3 décrets exécutifs ont été pris pour la création de 3 villes nouvelles. Il s'agit en l'occurrence du décret n° 04/96 et 04/97 du 1<sup>er</sup> avril 2004<sup>3</sup> portant respectivement la création de la ville nouvelle de Bouin an dans la wilaya de Blida d'une superficie de 2.175 hectares incluse dans la plaine de la Mitidja considérée par les spécialistes comme la 3<sup>ème</sup> plaine la plus fertile au monde<sup>4</sup> ; de la ville nouvelle de Boughzoul d'une superficie de

---

<sup>1</sup> Comparer dans le même sens, l'article 901 du code de procédure civile et administrative avec l'article 274 de l'ancien code de procédure civile.

<sup>2</sup> JORA du 14 mai 2002, n° 34

<sup>3</sup> JORA du 4 avril 2004, n° 20 .

<sup>4</sup> De part les sites choisis, l'on se demande, toutefois, si ces décrets ne prennent pas à contre sens l'article 4 de la loi 02/08 qui impose à ce que la création de villes nouvelles **ne peut intervenir que dans les régions des Hauts-Plateaux et du Sud** et qu'elle ne peut intervenir **qu'à titre exceptionnel** dans les **régions Nord du pays**. D'où l'impression que l'application de cet article a été inversée en faisant de l'exception énoncée une règle. V. aussi dans ce contexte, le décret exécutif n° 11/76 du 16 février 2011 fixant les conditions et modalités d'initiation, d'élaboration et d'adoption du plan d'aménagement de la ville nouvelle, publié au JORA du 20 février 2011, n° 11

4.650 hectares située à cheval entre les wilayas de Médéa et Djelfa et du décret exécutif n°04/275 du 5 septembre 2004 portant création de la ville nouvelle de Sidi Abdallah d'une superficie de 7.000 hectares dans la wilaya d'Alger<sup>1</sup>. A ces décrets, il y a lieu d'ajouter parallèlement le décret exécutif n°14/292 du 16 octobre 2014<sup>2</sup> pris en application des dispositions de l'article 15 de la loi n°08/16 relative à la loi foncière et portant déclassement **de parcelles de terres agricoles** d'une superficie totale de 3.900 hectares affectée pour la réalisation de zones industrielles dans 18 wilayas.

Cet arsenal de textes réglementaires conduira inévitablement à un véritable massacre de l'équilibre écologique et environnemental et l'on ne peut manquer d'évoquer par la même occasion, la détérioration irréversible du parc naturel d'EL Kalâa dans la wilaya d'El Taraf causée par les travaux de l'autoroute Est-Ouest et ses effets dévastateurs et irrémissibles sur la faune et la flore existantes.

**Son champ d'intervention en matière d'urbanisme :** L'examen initial de la loi 90/29 du 1<sup>er</sup> décembre 1990 relative à l'aménagement du territoire et l'urbanisme<sup>3</sup> et de ses deux décrets d'application n° 91/175 et surtout n° 91/176<sup>4</sup> datés du 28 mai 1991 permet de bien cerner les attributions du juge administratif dans l'application des règles d'urbanisme en matière d'instruction et de délivrance du certificat d'urbanisme, du permis de lotir, du certificat de morcellement, du permis de construire, du certificat de conformité et du permis de démolir.

Compte tenu de l'étendue de toutes ces compétences, notre introspection sera limitée aux seules infractions connexes à l'édification de nouvelles constructions. Une jurisprudence abondante et constante du Conseil d'Etat<sup>5</sup> distinguait selon que cette édification ait été faite avec ou sans permis de construire. Au cas où un permis a été délivré à l'intéressé et que

---

<sup>1</sup>JORA du 5 septembre 2004, n° 56

<sup>2</sup>JORA du 16 octobre 2016, n° 61

<sup>3</sup> Il paraît singulier d'inclure cette loi dans notre analyse, mais le rapport existant entre elles est sensément déduit de son article 1<sup>er</sup> qui préconise qu'elle a notamment pour objet « d'édicter les règles générales visant à organiser la production du sol urbanisable...ainsi **que de préservation de l'environnement, des milieux naturels, des paysages...** »

<sup>4</sup> Le décret n° 91/176 a été modifié et complété par le décret n° 06/03 du 7 janvier 2006 publié au JORA du 8 janvier 2006, n° 1

<sup>5</sup> V. les nombreux arrêts rendus par la 3<sup>ème</sup> chambre publiés dans les différentes revues du Conseil d'Etat et qu'il est redondant de les rapporter tous ici.

celui-ci n'a pas respecté les prescriptions qui y sont fixées, le président de l'assemblée populaire communale est dans l'obligation de recourir au juge administratif pour lui demander d'ordonner la mise en conformité de la construction par sa démolition partielle et ce, sous peine d'être condamné à verser une réparation civile si l'intéressé décide de l'ester ultérieurement en justice pour abus de pouvoir. Dans le second cas, et s'agissant d'une construction illicite puisqu'elle a été réalisée sans permis de construire, le président de l'assemblée populaire communale a le choix indistinctement entre le recours au juge administratif pour lui demander d'ordonner la démolition totale suivant la procédure du plein contentieux, ou de passer outre l'action en justice et de procéder lui-même à cette démolition. Les deux démarches sont licites et sa responsabilité administrative n'est pas engagée s'il opte pour l'une ou l'autre.

Cette implication du juge administratif dans le contrôle des constructions non conformes a été totalement bousculée par la loi n° 04/05<sup>1</sup> complétant et modifiant la loi n° 90/29 précitée. Elle stipule dans son article 76 *sixties* que, nonobstant les poursuites pénales, le président de l'assemblée populaire communale compétent prend en cas d'érection d'une construction sans délivrance d'un permis de construire, un arrêté de démolition dans un délai de huit (8) jours à compter de la date de remise du procès-verbal de constatation de l'infraction. Passé ce délai, et en cas de défaillance de ce dernier, c'est le wali qui décide de cette démolition dans un délai n'excédant pas trente (30) jours. L'article 76 *septies* concerne l'hypothèse où il est dûment constaté la non-conformité de la construction aux prescriptions du permis de construire délivré, auquel cas, l'agent habilité dresse un procès-verbal de constatation de l'infraction qu'il transmet au **juge répressif**. Statuant sur l'action publique, celui-ci prononce soit la mise en conformité de la construction, soit sa démolition partielle ou totale dans un délai qu'il aura fixé. Dépassé ce délai, c'est le président de l'assemblée populaire communale compétent ou le cas échéant le wali, qui procède d'office à l'exécution desdits travaux aux frais du contrevenant.

Ainsi donc, il ressort de ces deux articles que le juge administratif n'est plus compétent, selon l'infraction relevée, pour statuer sur la mise en conformité de la construction érigée ou sur sa démolition. Son rôle s'efface au profit des collectivités territoriales et du juge pénal. Par voie de conséquence, toute action intentée devant lui tendant à cette fin se retrouve *ipso facto* rejetée, car il n'est plus compétent pour connaître de ces litiges.

---

<sup>1</sup> JORA du 14 août 2004, n° 51 .



Dans la continuité de ces réflexions, cette contribution serait quelque part partielle, si elle ne se penche pas, même très sommairement, sur la loi n° 08/15 du 20 juillet 2008 fixant les règles de mise en conformité des constructions et leur achèvement<sup>1</sup> qui a remis en cause tout le dispositif législatif en vigueur dans le domaine de l'urbanisme. Dans le but de cerner cette loi, que nous estimons pour le moins pittoresque et paralogique, il y a lieu de revenir encore une fois sur la loi n° 90/29 modifiée et complétée suscitée, qui spécifie expressément dans l'alinéa 1<sup>er</sup> de son article 52, non modifié, que le « permis de construire **est exigé** pour l'édification de **nouvelles constructions** quel qu'en soit l'usage, **l'extension** de constructions existantes, **la modification** de construction touchant aux gros œuvres ou aux façades donnant sur l'espace public, **la réalisation** de mur de soutènement et de clôture en dur... ». Cette disposition est relayée par l'article 33 du décret exécutif n° 91/176 modifié et complété qui subordonne toute construction nouvelle ou sa transformation à la possession d'un permis de construire. Prise à contre courant de ces dispositions et en totale contradiction non seulement avec la loi n° 90/29 et son décret d'application n° 91/176 modifié et complété, mais également avec la loi n° 04/05 ; la loi n° 08/15 énonce sans équivoque dans son article 15 que la mise en conformité comprend « ... les constructions **pourvues de permis de construire** et qui **sont non conformes** aux prescriptions du permis délivré ; les constructions **achevées** dont le propriétaire **n'a pas obtenu de permis de construire** ; les constructions **inachevées** dont le propriétaire **n'a pas obtenu de permis de construire** ». <sup>2</sup> Elle fixe dans son article 94 une date butoir de 5 ans pour la mise en conformité desdites constructions à compter du 3 août 2008, date de sa publication au Journal officiel. Ce délai a été prorogé de 3 autres années par l'article 79 de la loi des finances de 2014 sus- référencée ; ce qui prolonge sa mise en vigueur jusqu'au 3 août 2016. Alors deux conséquences en découlent à notre avis. La première est que dans tous ces cas, le permis de construire n'est plus un préalable incontournable requis **en amont** pour toute construction quelque soit sa nature, et que malgré les infractions relevées, leur

<sup>1</sup> JORA du 3 août 2008, n° 44, dont l'article 94 a été modifié par l'article 79 de la loi des finances pour l'année 2014, JORA du 31 décembre 2013, n° 68.

<sup>2</sup> Allant encore beaucoup plus loin, elle autorise dans son article 40 même la régularisation des constructions édifiées sur une parcelle du domaine privé de l'Etat, de la wilaya ou de la commune, en violation de la législation en vigueur et ce, par voie de cession de gré à gré avec l'auteur de la construction... !

régularisation pourrait intervenir **en aval**<sup>1</sup>, du moins temporairement jusqu'au 3 août 2016. La seconde est le corollaire de la première. Elle consiste à se demander, devant cette dichotomie, laquelle de ces lois est applicable ; ou à conclure tout simplement que l'application de la loi n° 90/29 modifiée et complétée et son décret d'application n° 91/176 modifié et complété est *de facto* suspendue, du moins momentanément, jusqu'à l'expiration du délai ci-dessus fixé.

Pour revenir au rôle du juge administratif, il se retrouve enfermé dans l'article 52 de la loi n° 08/15 il se limite exclusivement à se prononcer sur les décisions de refus de la commission de recours de la wilaya prévue à l'article 47. Pareillement à la loi n° 03/10, la loi n° 08/15 a opté elle aussi pour le traitement répressif des infractions liées à sa mise en œuvre en prévoyant 19 articles (74 à 92) consacrés aux sanctions pénales.

Enfin nous espérons avoir dégagé à travers cette brève apagogie, la gratification progressive et sans équivoque du champ d'intervention du juge administratif. Ce postulat est mis en évidence par l'antilogie et l'incohérence des nouveaux textes régissant le droit environnemental et leur évolution discordante en. Son rôle a connu un déclin factuel en s'effaçant graduellement devant l'extension substantielle des prérogatives des collectivités locales d'une part, et l'implication accrue du juge pénal dans la répression des atteintes inhérentes aux prescriptions légales régissant la matière, d'autre part. D'où toute la problématique de la politique environnementale posée en droit administratif algérien.

---

<sup>1</sup> C'est ce que préconise l'article 43 de la loi n° 08/15 en soulignant que « Le président de l'assemblée populaire communale territorialement compétent délivre au déclarant, selon le cas, un permis de construire, à titre de régularisation, un permis d'achèvement ou un certificat de conformité.

Lorsque la délivrance du document relève d'autres autorités, le président de l'assemblée populaire communale les saisit aux fins requises. »