

Date de réception:07/07/2019 Date d'acceptation: 09/07/2019

**LA QUESTION DE L'APPLICATION DU  
PRINCIPE DE PRECAUTION CONSACRE DANS  
LA NOUVELLE POLITIQUE ALGERIENNE DE  
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

**The question of the application of the precautionary  
principle enshrines in Algerian's new environmental  
policy**

**مسألة تطبيق مبدأ الحيطة في إطار السياسة الجزائرية الجديدة للحفاظ  
على البيئة**

Mentri Messaoud

mentri\_univ@yahoo.fr

Université de Annaba

أ.د منتري مسعود

جامعة عنابة

**الملخص:**

للقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرة بالبيئة الغير مؤكد وقوعه نظرا للمعارف العلمية والتقنية الحالية، لقد تم تكريس مبدأ الحيطة بموجب المادة 03 الفقرة 08 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 يوليو 2003. وسوف نتناول في هذه الدراسة الشروط القانونية الواجب توفرها لتطبيق مبدأ الحيطة، الصعوبات التي تواجه القضاء وكذلك الأشخاص المعنوية والطبيعية في تطبيقه ثم يكون البحث حول الآليات القانونية لتفعيل مبدأ الحيطة.

**الكلمات المفتاحية:** البيئة. مبدأ الحيطة. يقين العلمي. تناسب. ضرر جسيم. تكلفة. وقاية. خطر. حقيقة. إعلام. مشاركة.

**Abstract:**

In order to prevent the risk of serious damage to the environment which is uncertain due to current scientific and technical knowledge, the precautionary principle has been established under Article 30, paragraph 8, of law No03-10 of 19 July 2003. In this study, we will address the legal requirements to apply the precautionary principle, the difficulties facing the judiciary as well as the moral and natural persons in its application and then the

research on the legal mechanisms to activate precautionary principle.

**Key words:** Environment, precautionary principle, scientific uncertainty, proportionality, serious damage, cost prevention, risk, affectivity, information, participation.

L'Algérie à l'image de nombreux pays accorde de plus en plus d'importance à la protection de l'environnement. Un dispositif juridique fixant les principes fondamentaux et les règles de gestion de l'environnement a été mis en place<sup>1</sup>. La politique nationale de protection de l'environnement repose sur la prévention et aussi la lutte contre toute forme d'atteinte à l'environnement. Le législateur algérien a beaucoup mis l'accent sur la prévention<sup>2</sup> grâce à des mesures préventives, il est possible d'empêcher la survenance d'atteinte à l'environnement. A cet effet, des instruments juridiques de prévention ont été prévus par le législateur, on peut citer à titre d'exemple l'étude d'impact<sup>3</sup> ou encore la soumission de certains ouvrages et activités à des autorisations<sup>4</sup>. Les avantages de l'étude d'impact et de l'autorisation sont réels. Leur mise en œuvre permet de réduire ou de supprimer si possible les effets nocifs des projets de développement, des usines ou autres travaux sur l'environnement et la santé. Les mesures préventives ne seront pas seulement adaptées pour empêcher des atteintes à l'environnement dont la survenance est prouvée par les connaissances scientifiques et techniques. Elles seront également mise en œuvre en cas de risque de dommage à l'environnement en absence même de certitude scientifique en application du principe de précaution. Ainsi, la prévention ne sera pas seulement mise en œuvre lorsqu'il y a des certitudes scientifiques de survenance de risque. En introduisant le principe de précaution, on assiste à un élargissement de la prévention.

Notre étude va porter sur l'état d'application du principe de précaution. Il ne suffit pas seulement d'intégrer ce principe dans la législation algérienne. Il faut aussi rendre effectif son application. A cet effet, il sera procédé tout d'abord à l'étude de l'intégration du principe de précaution dans la législation algérienne puis les

difficultés d'application de ce principe. Notre réflexion portera également sur les conditions de mise en œuvre effective du principe de précaution.

### **I. L'intégration du principe de précaution dans la législation algérienne.**

Le principe de précaution a été consacré dans la loi n 03-10 du 19 juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable. Le principe a été déjà mentionné dans de nombreuses Conventions internationales notamment la déclaration de Rio de Janeiro du 05 juillet 1992<sup>5</sup>. En intégrant le principe de précaution dans sa législation interne, l'Algérie a cherché à aligner son dispositif juridique avec les Conventions internationales. L'origine du principe de précaution mérite d'être examiné car elle nous permettra de mieux appréhender son contenu. En absence d'une définition précise du principe de précaution, nous allons chercher à appréhender son contenu à travers les conditions fixées par le législateur pour sa mise en œuvre.

#### **A/ L'origine du principe de précaution.**

Le législateur algérien n'a fait preuve d'aucune innovation lorsqu'il a consacré le principe de précaution. Ce principe a une origine lointaine et il a été intégré dans la législation interne de nombreux pays. Sa naissance reste cependant controversée. Selon certains auteurs, le principe de précaution est apparu pour la première fois dans la législation américaine pendant la décennie 1970-1980<sup>6</sup>. D'autres auteurs considèrent que l'Allemagne aurait été le premier pays à introduire le principe de précaution en 1970 dans le contexte de la lutte contre la pollution atmosphérique sous l'appellation de Vorsorgeprinzip<sup>7</sup>. L'idée est de reconnaître le besoin de ne pas attendre les certitudes scientifiques pour déclencher des actions de prévention visant des risques pouvant affecter l'environnement. Les Conventions internationales adoptées au titre de l'environnement ont repris par la suite le principe de précaution. On peut citer notamment la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 12 août 1992. Selon le principe 15 de la déclaration de Rio pré-citée « pour protéger l'environnement, des

mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de dommages graves ou irréversible, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ». Si les Conventions internationales ont été une source d'inspiration pour le législateur algérien, compte tenu de la participation algérienne à tous les symposiums et les Conférences internationales traitant de l'environnement, il n'en demeure pas moins que la législation française dans ce domaine comme dans d'autres reste sa principale source d'inspiration. La loi algérienne n° 03-10 du 19 juillet 2003 pré-citée a énoncé une même définition du principe de précaution formulée dans la loi française n° 95-101 du 02 février 1995 connue sous le nom de loi Barnier. Selon l'article 3 alinéa 8 de la loi algérienne n° 03-10 et l'article 1 de la loi française n° 95-101 « l'absence de certitude scientifique compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

Les lois algériennes et françaises ont donné une définition proche de celle de la déclaration de Rio de 1992 mais limitative compte tenu de la restriction économique<sup>8</sup>.

## **B. le principe de précaution dans la législation algérienne.**

Le législateur algérien a fixé les conditions de mise en œuvre du principe de précaution. Si l'on se réfère à l'article 3, alinéa 8 de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 précitée, elle se résume à quatre conditions : l'incertitude scientifique, la condition de proportionnalité, le dommage grave et le coût économiquement acceptable des mesures de prévention.

### **a. l'incertitude scientifique.**

L'absence de certitude de la survenance du risque compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ne saurait être considérée comme une absence de risque. Elle ne doit pas retarder l'adoption de mesures de prévention. Il serait plus judicieux de

prendre des mesures de précaution que de ne pas agir du tout. Il en résulte que des mesures de prévention doivent être prises que ce soit dans le cas où le risque est confirmé par les connaissances scientifiques et techniques et aussi dans les cas d'incertitude scientifique.

**b. la condition de proportionnalité**

La loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 précitée exige l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommage grave à l'environnement. La condition de proportionnalité répond à deux exigences. D'une part, la mesure doit être appropriée à son objectif et d'autre part, elle doit être nécessaire. Il est certain que la mise en œuvre de la condition de proportionnalité suppose au préalable l'identification par les autorités publiques compétentes ou encore les exploitants du dommage prévisible.

**c. Le dommage grave.**

Le principe de précaution ne peut s'appliquer qu'en cas de dommage grave. La gravité du dommage ne peut être appréciée qu'en fonction des conséquences résultant de sa survenance à la fois pour l'environnement que pour la santé. La condition de dommage grave pour la mise en œuvre du principe de précaution nécessite au préalable la quantification de ce dernier. Il ne s'agit pas là d'une tâche facile compte tenu que le dommage est prévisible et ne s'est donc pas produit.

**d. Le coût économiquement acceptable des actions de prévention.**

La loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 exige un coût économiquement acceptable des mesures visant à prévenir un risque de dommage grave à l'environnement. Il en résulte que les exploitants ne seront pas tenus de respecter le principe de précaution s'ils justifient que le coût lié à la prévention est élevé. Ainsi, l'application du principe de précaution nécessite non seulement le respect des conditions d'incertitude scientifique, de la proportionnalité et de dommage grave mais aussi du coût des actions de prévention.

### **I. Les difficultés d'application du principe de précaution.**

Le législateur algérien a consacré seulement un alinéa de l'article 03 de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 à la définition du principe de précaution. Aucun texte d'application de ce principe n'a été adopté. La mise en œuvre du principe de précaution se heurte à de nombreuses difficultés résultant en grande partie du silence du législateur dans la détermination des personnes habilitées à prendre des mesures de précaution pour empêcher la survenance d'un risque susceptible d'entraîner des dommages graves à l'environnement. Il faut également ajouter la non identification des personnes devant prendre en charge les coûts des mesures de prévention.

### **A. La non détermination des personnes chargées de prendre des mesures de prévention.**

La mise en œuvre du principe de précaution nécessite la désignation de personnes compétentes pour adopter des mesures préventives appropriées afin de parer à la réalisation du dommage. Cette exigence est encore renforcée par l'idée que le principe de précaution s'applique à des risques de dommage non confirmés par les connaissances scientifiques et techniques. Les organes chargés de la mission de contrôle et de protection de l'environnement désignés dans la loi n° 03-10 précitée n'ont pas toutes les compétences nécessaires pour la mise en œuvre du principe de précaution. Il faut instituer des autorités compétentes chargées de remplir les obligations prévues dans l'article 3alinéa8 de la loi n° 03-10 pré-citée. Elles vont constater les menaces imminentes des dommages, évaluer leur gravité et déterminer les actions de prévention à entreprendre. Il est certain que les autorités compétentes chargées de prendre des mesures de prévention appropriées doivent se faire assister par des bureaux d'études ou encore des bureaux d'expertise<sup>9</sup>. Les autorités compétentes ne peuvent intervenir efficacement que si elles possèdent des informations sur les risques de dommage à l'environnement. Ces informations pourront être données par les associations pour la défense de l'environnement ou encore les individus et aussi les exploitants d'ouvrages ou exerçant des activités pouvant constituer des menaces à l'environnement.

### **B. La non identification des personnes devant supporter les coûts des mesures de prévention.**

Le législateur algérien n'a pas défini les personnes chargées de prendre en charge les coûts des mesures de prévention. Il s'est intéressé uniquement à leur coût. Il doit être selon l'article 3 alinéa 8 de la loi n° 03-10 précitée économiquement acceptable. Il faut prévoir des dispositions législatives ou réglementaires se rapportant au coût des mesures de prévention sur tous leurs aspects. L'exploitant sera tenu en principe dans l'obligation de prendre en charge les frais de prévention lorsqu'il exerce une activité constituant une menace d'un danger environnemental.

On va lui appliquer le principe du pollueur payeur proclamé dans la loi n° 03-10. Les frais engagés par l'exploitant couvrent également le coût de l'évaluation de la menace imminente de tels dommages notamment les frais versés au bureau d'étude ou au bureau d'expertise. Si une autorité administrative a supporté les coûts des mesures de prévention, elle doit en principe les recouvrer auprès de l'exploitant. Cette situation peut exister en cas d'urgence ou encore dans le cas où l'exploitant refuse de prendre en charge le coût des mesures de prévention.

## **II. Les conditions de mise en œuvre effective du principe de précaution.**

Les conditions de mise en œuvre effective du principe de précaution ne se limitent pas seulement à la détermination des personnes habilitées à prendre des mesures préventives appropriées ou encore à la question de la prise en charge des coûts des actions de prévention. Il faut également ajouter la constatation des risques de menace de dommage environnemental et l'adoption des textes d'application de la loi n° 03-10 précitée.

### **A. La constatation des risques de menace de dommage environnemental.**

La constatation de la menace de risque de dommage nécessite une surveillance soutenue de l'environnement. Il est certain qu'aucune mesure préventive ne sera prise si la menace de risque n'a pas été préalablement constatée. L'Etat doit jouer un rôle important dans ce

domaine. Il ne suffit pas seulement de mettre en place des autorités publiques ou des organes au titre de l'environnement, il faut également les doter d'équipements et de tous les moyens leur permettant de mener efficacement leur fonction. Le risque de dommage environnemental peut être constaté par les autorités publiques grâce aux investigations qu'elles ont menées dans l'exercice de leur mission. Elles peuvent être également informées des risques de dommage à l'environnement par des individus<sup>10</sup>. Elles doivent encourager leur participation au titre de l'environnement.

L'intervention des individus en matière de protection de l'environnement est consacrée dans la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 pré-citée mais les modalités de cette participation n'ont pas été définies. Il faut également ajouter le rôle essentiel des associations de défense de l'environnement en tant qu'organe de participation à côté des pouvoirs publics. Les associations détiennent des informations relatives aux activités dangereuses. Elles ont la possibilité de donner le signal d'alarme en cas de risque de menace de dommage environnemental. Les informations données par les individus et les associations pour la défense de l'environnement doivent être étudiées sérieusement par les autorités publiques compétentes. Il faut parvenir à réaliser un véritable partenariat entre les autorités publiques et la société civile dans toute sa composante en matière de protection de l'environnement et qui doit commencer par l'échange d'informations sur les risques de menace de dommage environnemental.

### **B. L'exigence des textes d'application de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable.**

De nombreux articles de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 pré-citée ont besoin d'être précisés par voie réglementaire pour pouvoir être mis en application. Le retard des textes d'application reporte la date de leur mise en œuvre effective. Il ne s'agit pas là d'une situation propre à l'Algérie. On la retrouve également dans de nombreux pays où des lois ont été tardivement appliquées à cause du retard des textes d'applications. En principe, ces derniers doivent être

adoptés dans un temps raisonnable. S'ils durent plusieurs années, ce phénomène de retard devient inacceptable. On pourrait s'interroger sur les causes du retard des textes d'application de plusieurs dispositions de la loi n° 03-10 pré-citée. Est-ce qu'elles résident dans le peu d'importance donnée à l'environnement par rapport à d'autres domaines considérés prioritaires ou bien encore parce que la loi n° 03-10 pré-citée a besoin d'un nombre important de textes d'application qui ne peuvent être adoptés en même temps avec une grande rapidité. En réalité, ces justifications peuvent être retenues mais elles n'expliquent pas toujours le peu d'empressement du pouvoir exécutif à prendre les textes d'application des lois. Il existe d'autres causes d'ordre technique. La mauvaise rédaction de certains articles de la loi n° 03-10 pré-citée rend difficile l'adoption des textes d'application. On peut citer à titre d'exemple l'article 03 alinéa 08 consacrant le principe de précaution dont la formulation reste trop générale et parfois même ambiguë. En outre, l'application de la loi n° 03-10 précitée nécessite l'intervention de la grande majorité des départements ministériels en particulier le ministère des finances, le ministère de l'intérieur, le ministère de l'industrie, le ministère de l'agriculture, le ministère du tourisme, le ministère chargé de l'environnement, etc.... Un désaccord entre les ministères concernés va retarder l'adoption des textes d'application. Par ailleurs, l'application de la loi n° 03-10 précitée nécessite des avis techniques, juridiques, des consultations des associations et autres instances concernées. Il est certain que ces contraintes ne peuvent justifier à elles seules le retard des textes d'application. Il est possible de surmonter ces difficultés lorsqu'il existe une véritable volonté politique. Il est aujourd'hui urgent de prendre les textes d'application de la loi n° 03-10 compte tenu de l'impact de l'environnement sur la santé humaine, animale et végétale. Il faut encore que les mesures réglementaires soient efficaces et adoptées au contexte algérien.

### **Conclusion**

Il faut apporter des remèdes aux inconvénients constatés dans la mise en œuvre du principe de précaution par les exploitants dont l'activité constitue une menace environnementale sérieuse. Pendant

longtemps, on considérait qu'en leur faisant supporter le coût des mesures de prévention et de réparation du dommage, ils prendront mieux en considération l'importance de la protection de l'environnement. Cette solution a cependant montré plusieurs limites que ce soit au niveau de la prévention ou de la répression pénale. Il existe d'autres solutions garantissant la mise en œuvre effective du principe de précaution. Elles reposent sur la sensibilisation et la responsabilisation des chefs d'entreprises sur les questions environnementales. Aucun changement de leur comportement ne peut intervenir sans la diffusion d'une culture environnementale. La mise en œuvre effective du principe de précaution peut aussi être assurée par le biais d'incitations financières et douanières en faveur des entreprises industrielles qui importent notamment des équipements pouvant être utilisés en cas de menace de risque de dommage environnemental. Le législateur algérien a pris conscience de l'importance des incitations financières et douanières puisqu'il les a énoncées dans la loi n° 03-10 précitée.

---

1- Nous pouvons citer à titre d'exemple :

- La loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable.
- La loi n° 07-06 du 15 juillet 2007 relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts.
- La loi n° 04-20 du 25 décembre 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable.
- Décret exécutif n° 05-240 du 28 juin 2005 fixant les modalités de désignation des délégués pour l'environnement.
- Décret exécutif n° 06-138 du 15 avril 2006 règlementant l'émission dans l'atmosphère de gaz, fumées, vapeurs, particules, liquides ou solides ainsi que les conditions dans lesquelles s'exerce leur contrôle.

2- Articles 15, 16, 21, 22, 26, de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 précitée.

3- Article 19-22 de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003.

3- - Décret exécutif n° 06-198 du 31 mai 2006, définissant la réglementation applicable aux établissements classés pour la protection de l'environnement. Articles : 18, 19, 21.

Article 19-25-26 de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003.

4-- R. Romi, Droit international et européen de l'environnement, Précis Domat, Paris, 2005, p.40.

Anne Gwenn Alexandre, Risques environnementaux, approche juridique et assurantielle Europe et Amérique du Nord. Edition Bruylant, 2012, p. 30.

5- Droit et politique de l'environnement sous la direction d'yves Petit. La documentation française, 2000, p.19.

6- Yves Lambert-Fauvre. Risque et assurance des entreprises. Edition Dalloz, 3eme Edition, 1991, p.104.

7-Yves Petit ,ouvr-cit, p 19.

8-Michel Prieur, Droit de l'environnement. Edition Dalloz, 2001, p.106.

9- En vertu de l'article 76 de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 précitée « les entreprises industrielles qui importent des équipements leur permettant d'éliminer ou de réduire dans leur processus de fabrication ou dans leurs produits les gaz à effet de serre ou de réduire toute forme de pollution bénéficient d'incitations financière et douanières qui seront précisées par la loi des finances ». L'article 77 de la même loi ajoute « les personnes physiques ou morales qui entreprennent des actions de promotion de l'environnement bénéficient d'une déduction sur le bénéfice imposable. Cette déduction est fixée par la loi des finances ».