

Principe pollueur - payeur : mise en œuvre en droit algérien

Conclusion :

Le principe pollueur- payeur a été conçu par les économistes comme un compromis entre les exigences du développement économique et celles de la protection de l'environnement. Son effectivité dépend des instruments adoptés pour sa mise en œuvre. Les lois de l'environnement qui ne pourraient imposer des instruments anti-pollution efficaces violeraient le principe pollueur- payeur.

On ne peut remplacer un milieu naturel, un biotope ou une espèce disparue. On fait payer au pollueur une pollution pour laquelle il n'y pas de restitution intégrale possible, ce n'est qu'un pis-aller qui s'inspire directement des mécanismes de réparation en droit de la responsabilité, mécanismes totalement inadaptés au dommage écologique. La compensation en nature accompagne souvent certaines mesures d'autorisation (remise en état des carrières prescrite par l'autorisation d'exploitation) ⁽³⁷⁾.

La loi de 2003, relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable ⁽³⁸⁾, a consacré le mécanisme de compensation en droit de l'environnement en prévoyant que les études d'impact comportent les mesures envisagées pour compenser les conséquences dommageables pour l'environnement ⁽³⁹⁾.

Une telle orientation, inspirée de préoccupations d'ordre économique qui cherche à tout comptabiliser, même la nature, a été sévèrement perçue à juste titre, comme un objectif nuisible ⁽⁴⁰⁾, car elle consiste à calculer la valeur de la pollution, donc le prix à payer pour avoir le droit de polluer. WILDE a eu raison de dire que « l'Homme est devenu cynique, il connaît le prix de tout et la valeur de rien » ⁽⁴¹⁾.

Quoi qu'il en soit, ce mécanisme reste malgré tout important et nécessaire à la mise en œuvre du principe pollueur- payeur, car il conduit le pollueur à prendre conscience des effets de ses actions polluantes sur l'environnement, en lui faisant prendre en charge les dépenses de lutte contre la pollution.

37- Ibid, p 152.

38- Loi n°03/10 précitée.

39- Voir : L'article 16 alinéa 5 de la loi n°03/10 précitée.

40-PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, op-cit, p152.

41- Cité par : PIERATTI Gertrude et PRAT Jean-Luc, « Droit, économie,... », op-cit, p442.

Principe pollueur - payeur : mise en œuvre en droit algérien

prélèvement d'eau pour les wilayas du Nord et à 2% pour les wilayas du sud (34).

Il y a lieu de s'interroger sur le degré d'effectivité de la disposition qui a instituée cette redevance, s'agissant notamment de l'exploitation des puits par des personnes physiques, pratique répandue dans toutes les régions mais souvent mises en œuvre dans la discrétion, ce qui pose le problème de l'accès à ce type d'information (35).

Toutes ces formes de taxations des pollutions ne peuvent avoir d'efficacité réelle et servir de politique de protection de l'environnement qu'en fonction de leur taux. Ce dernier doit conduire le pollueur à réduire ses pollutions jusqu'au niveau où le taux unitaire de la redevance est égal au coût marginal de l'épuration, il doit donc être rigoureusement proportionnel à la pollution émise.

Les taux généralement applicables aboutissent en réalité à ce que les industriels considèrent plus avantageux de payer la redevance que de continuer à épurer. Dans ce cas, l'effet incitatif est nul. Théoriquement les mécanismes de taxation des pollutions peuvent avoir trois fonctions à partir desquelles les pouvoirs publics doivent choisir leur politique. Si la redevance est fixée à son taux optimum, elle aboutit à une internationalisation totale du coût des dommages liés à la pollution, si la redevance est suffisamment incitative, elle conduit efficacement les pollueurs à réduire leurs émissions à un niveau qui ne dépasse pas un objectif donné, si le taux n'est pas assez élevé, la redevance ne sert qu'à faciliter une redistribution des ressources permettant une réparation des dommages ou des investissements de lutte contre les pollutions (36).

B- La mise en place des mécanismes de compensation

On fait de plus en plus référence en droit de l'environnement au mécanisme de compensation. C'est un aveu d'échec, car ce qui fait l'objet d'une compensation économique, financière ou en nature a été très probablement irrémédiablement détruit ou perturbé.

34 - Voir les articles 50 et 51 de la loi de finances de 2010 précitée.

35- REDDAF Ahmed, « L'approche fiscale des problèmes de l'environnement », op-cit, p154.

36- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, op-cit, p149.

la protection quantitative des ressources en eau, modifiée par l'article 50 de la loi de finances de 2010.

Cette redevance dont le taux est variable (4% et 2%) en fonction de l'utilisation et des zones, est perçue respectivement sur chaque usager raccordé à un réseau collectif d'eau potable, industrielle ou agricole et gérée selon le cas par :

Les établissements publics concessionnaires ou par les délégataires de gestion des services publics de l'eau.

Les régies ou services communaux de gestion des services publics de l'eau.

Les personnes morales concessionnaires de la gestion des périmètres d'irrigation.

Le produit de la redevance est centralisé au niveau d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds National de Gestion Intégrée des Ressources en Eau ».

b- La redevance pour la protection de la qualité de l'eau

Cette redevance est instituée par l'article 174 de la loi de finances de 1996 au titre de la protection qualitative de l'eau, modifiée par l'article 51 de la loi de finances de 2010.

Cette redevance, est perçue auprès de chaque usager raccordé à un réseau collectif d'eau potable, industrielle ou agricole et gérée selon le cas par les établissements les régies ou services et personnes morales précité en haut. Dans ce cadre le taux de la redevance est de 4% du montant de la facture pour les wilayas du Nord et de 2% pour les wilayas du sud.

Cette redevance, ainsi que celle pour l'économie de l'eau, sont aussi perçues par les agences de bassins hydrographiques, chacune sur son territoire de compétence, auprès de toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui dispose et exploite, dans le domaine public hydraulique, des installations de prélèvement d'eau, fixes ou temporaires pour son propre usage, quelle que soit l'origine de la ressource. Dans ce cas le montant de la redevance est fixé à 4% du montant facturé au titre de la redevance de

Principe pollueur - payeur : mise en œuvre en droit algérien

- Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

C'est une taxe annuelle appliquée sur toutes les propriétés bâties au nom des propriétaires ou usufruitiers: elle est à la charge du locataire qui peut être recherché conjointement et solidairement avec le propriétaire pour son paiement. Le montant de la taxe est fixé comme suit⁽³⁰⁾:

- Entre 500 DA et 1 000 DA par local à usage d'habitation.
- Entre 1 000 DA et 10 000 DA par local à usage professionnel, commercial, artisanal ou assimilé.
- Entre 5 000 DA et 20 000 DA par terrain aménagé pour camping et caravanes.
- Entre 10 000 DA et 100 000 DA par local, à usage industriel commercial, artisanal ou assimilé produisant des quantités de déchets supérieures à celles des catégories ci-dessus.

Les tarifs applicables dans chaque commune sont déterminés par arrêté du président sur délibération de l'Assemblée Populaire Communale et après avis de l'autorité de tutelle⁽³¹⁾.

2- Les redevances

Elles sont instituées par la loi de finances de 1996, qui a institué deux redevances, la première pour l'économie de l'eau, l'autre relative à la qualité de l'eau⁽³²⁾, modifiée et complétée par la loi de finances de 2010 du 30/12/2009⁽³³⁾.

a- La redevance pour l'économie de l'eau

Elle a été instituée par l'article 173 de la loi de finances 1996 au titre de

30- Voir l'Article 263 bis et 263 ter du code des impôts directs et taxes assimilées, Direction Générale Des Impôts, http://www.maghrebarabe.org/admin_files/tax_al_2010_fr.pdf 2010.

31- Article 263 ter du code des impôts directs et taxes assimilées, modifié par les articles 15 de la loi de finances de 2000 et 11 de la loi de finances de 2002.

32- Voir : L'ordonnance n°95/27 du 30/12/1995, portant la loi de finances pour 1996, JO n°82 du 31/12/1995.

33 - Loi n°09/09 du 30/12/2009, JO n°78 du 31/12/2009.

10 500 DA par tonne stockée de déchets industriels spéciaux et/ou dangereux (24).

- La taxe d'incitation au déstockage des déchets lié aux activités de soins des hôpitaux et cliniques, son taux de référence de 24.000 DA la tonne de stock. Le tonnage concerné est arrêté en fonction des capacités et types de soin de chaque établissement concerné ou par mesure directe (25).

- La taxe complémentaire sur la pollution atmosphérique d'origine industrielle, est basée sur le volume ou la quantité rejetée et la charge de pollution générée par l'activité en dépassement des valeurs limites (26).

La loi de finances de 2003 a ajouté une taxe complémentaire sur les eaux usées industrielles (27).

b- La taxe d'assainissement

- Taxe d'assainissement d'eau

Elle a été instituée pour la première fois par la loi de finances 1993 (28). Elle consiste en une sorte d'impôt local: son recouvrement est aisé, car elle figure dans la facture d'eau, donc récupérée par les organismes de production et de distribution de l'eau.

Le montant de la taxe - 10% puis 20% du montant de la consommation en eau - est un élément important de financement dont disposent les communes pour leurs dépenses, mais à la condition que les produits de cette taxe soient reversés à temps par les services de recouvrement que sont les établissements de production de distribution l'eau. Telle n'est pas la pratique courante dans certaines communes (29).

24- Article 203 de la loi de finances 2002, modifié et complété par l'article 46 de la loi de finances complémentaire pour 2008, Ordonnance n° 08/02, du 24/07/2008, JO n° 42, du 27/07/2008.

25- Article 204 de la loi de finances 2002, modifié et complété par l'article 46 de la loi de finances complémentaire pour 2008 précitée.

26- Article 205 de la loi de finances 2002, modifié et complété par l'article 46 de la loi de finances complémentaire pour 2008 précitée.

27- Voir : L'article 94 de la loi de finances 2003, Loi n° 02/11 du 24/12/2002, JO n°86, du 25/12/2002, modifié et complété par l'article 46 de la loi de finances complémentaire pour 2008, Ordonnance n° 08/02, du 24/07/2008, JO n° 42, du 27/07/2008.

28 -Voir : Le décret législatif n° 93/01 du 19/01/1993, portant la loi de finances pour 1993, JO n°4, du 20/01/1993.

29- REDDAF Ahmed, « L'approche fiscale des problèmes de l'environnement », op-cit, p153.

Principe pollueur - payeur : mise en œuvre en droit algérien

Les taux de base sont réduits pour les installations n'employant pas plus de deux personnes à 2 000 DA.

- 20 000 DA pour les activités soumises à une autorisation préalable du président de l'APC.

Les taux de base sont réduits pour les installations n'employant pas plus de deux personnes à 3 000 DA.

- 90 000 DA pour les activités soumises à une autorisation préalable du wali territorialement compétent.

Les taux de base sont réduits pour les installations n'employant pas plus de deux personnes à 18 000 DA.

- 120 000 DA pour les activités soumises à une autorisation préalable du ministre chargé de l'environnement.

Les taux de base sont réduits pour les installations n'employant pas plus de deux personnes à 24 000 DA.

Le montant de cette taxe est déterminé en multipliant les montants susvisés par un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 10 en fonction de la nature et de l'importance de l'activité ainsi que du type et de la quantité des déchets générés par cette activité. La répartition du coefficient multiplicateur est opérée selon les modalités fixées aux articles 4, 5 et 6 du décret exécutif n° 09-336 ⁽²²⁾.

Cette taxe est destinée à alimenter le fonds national pour l'environnement et la dépollution.

En réalité, la taxation des pollutions ne peut avoir d'efficacité réelle et servir de politique de protection de l'environnement qu'en fonction de son taux qui doit être rigoureusement proportionnel à la pollution émise ⁽²³⁾.

La loi de finances de 2002 a instauré d'autres taxes environnementales dont notamment :

- La taxe d'incitation au déstockage des déchets industriels qui est fixée à

22 - Du 20/10/2009, Relatif à la taxe sur les activités polluantes et dangereuse pour l'environnement, JO n° 63 du 04/11/2009.

23 - KAHLOULA Mohamed, « Droit, environnement et développement durable », Revue de l'économie, N°29, Algérie, 1995, p 32.

En réalité quelle que soit la dénomination, la taxe et la redevance constituent une même réalité : ce sont en effet des contributions obligatoires décidées par les pouvoirs publics pour financer les politiques de l'environnement ⁽¹⁶⁾.

Au delà de ces problèmes de dénominations légales, il y a lieu de souligner l'intérêt de ces taxes et redevances dans le domaine de la protection de l'environnement, notamment par l'aspect incitatif de ces contributions. Cependant l'intérêt de ces contributions dans leur action incitative est subordonné à la réalisation de certains paramètres comme par exemple le taux de ces contributions. Il faut que ce taux soit en effet un taux très important pour vraiment inciter le pollueur à agir positivement vis à vis de l'environnement ⁽¹⁷⁾.

Ces taxes et redevances ont été instituées par la législation Algérienne dans le domaine de la protection de l'environnement.

1- Les taxations

Ces taxations sont peu nombreuses :

a- La taxe sur les activités polluantes et dangereuses pour l'environnement

Cette taxe est instituée par la loi de finances de 1992, dans l'article 117 ⁽¹⁸⁾, modifié et complété par l'article 54 de la loi de finances 2000 ⁽¹⁹⁾ et l'article 202 de la loi de finances 2002 ⁽²⁰⁾. Elle concerne toute les activités des installations classées dont la liste est annexée au décret exécutif n° 98/339 ⁽²¹⁾, soumises préalablement à leur mise en service, soit à une autorisation, soit à une déclaration.

L'article 54 précitée définit le montant unitaire de la taxe de :

- 9 000 DA pour les activités soumises à une déclaration préalable avant la mise en service du président de l'APC territorialement compétent.

16 - REDDAF Ahmed, « L'approche fiscale des problèmes de l'environnement », Revue de l'école nationale d'administration, Vol 10, N°01, Algérie, 2000, p 150.

17 - Ibid.

18 - Voir : La loi n° 91/25 précitée.

19 - Loi n° 99/11 du 23/12/1999, JO n°92 du 25/12/1999.

20 - Loi n° 01/21 du 22/12/2001, JO n°79 du 23/12/2001.

21 - Du 03/11/1998, Définissant la réglementation applicable aux installations classées et fixant leur nomenclature, JO n° 82 du 04/11/1998.

Principe pollueur - payeur : mise en œuvre en droit algérien

Puis ce principe a été énoncé explicitement dans la loi de 2003, relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable ⁽¹⁴⁾. La définition de l'OCDE émise dans la recommandation de 1972 a été retenue par l'article 3/ 7 « le principe du pollueur payeur, selon lequel toute personne dont les activités causent ou sont susceptibles de causer des dommages à l'environnement assument les frais de toutes les mesures de prévention de la pollution, de réduction de la pollution ou de remise en état des lieux et de leur environnement ».

Le principe pollueur- payeur consacré en Algérie reprend les mêmes objectifs définis par les concepteurs de ce principe.

Ainsi le principe pollueur- payeur a été consacré tant au niveau international qu'au niveau national.

II- Mise en œuvre du principe pollueur- payeur en droit algérien

L'importance du principe pollueur payeur comme instrument juridique nécessaire à la protection de l'environnement réside dans les instruments utilisés par les pouvoirs publics qui veulent faire supporter la charge de la dépollution au pollueur. Il s'agit de la taxation des pollutions, et de la mise en place de mécanismes divers de compensation.

A- Les taxations des pollutions

En dépit de son caractère très hétéroclite, la fiscalité de l'environnement contribue, sous des appellations diverses (taxe, redevance), à faire peser sur le pollueur un prélèvement obligatoire décidé par les pouvoirs publics et utilisé plus ou moins directement par ceux-ci pour restaurer ou contrôler l'environnement ⁽¹⁵⁾.

Il y a souvent une utilisation indistincte des dénominations - taxes et redevances - dans les législations fiscales. En effet il est difficile de distinguer entre taxe et redevance. La taxe est perçue comme étant un impôt, c'est à dire un prélèvement pécuniaire, autoritaire, définitif sans contrepartie, réalisé au profit des collectivités territoriales, alors que la redevance est définie comme étant la rémunération d'un service rendu.

14 - Loi n° 03//10 du 19/07/2003, JO n°43 du 20/06/2003.

15 - PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, op-cit, pp 147-148. .

de l'environnement ⁽¹⁰⁾, il a été énoncé explicitement, il y a de cela quelques années, dans l'ensemble des dispositions imposant des taxes ou redevances à certains pollueurs. L'article 15 de la loi du 19/07/1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, qui ne prévoyait aucune indemnisation en cas de suppression d'une installation polluante, en est sûrement une illustration. En réalité le principe pollueur - payeur équivaut souvent à reconnaître le droit à polluer à celui qui paye et légitimise alors les comportements écologiquement les plus discutables ⁽¹¹⁾.

2- En Algérie

Le principe pollueur - payeur était déjà énoncé implicitement dans la loi de finances de 1992 qui a instituée une taxe sur les activités polluantes ou dangereuses pour l'environnement ⁽¹²⁾, essentiellement les articles des installations classées et cela dans le but de protéger l'environnement.

La loi de finances de 1992 a eu comme objet de créer « un fonds national pour l'environnement », qui regroupe en ressources: les taxes imposées sur les activités polluantes ou dangereuses pour l'environnement, le produit des amendes au titre des infractions à la réglementation concernant l'environnement, les dons et legs nationaux et internationaux, ainsi que les indemnisations au titre des dépenses pour la lutte contre les pollutions accidentelles par des déversements de substances chimiques dangereuses dans la mer, dans le domaine hydraulique et les nappes souterraines publiques ou dans l'atmosphère.

Le fonds a pour mission d'utiliser ces ressources pour les financements des activités de contrôle de la pollution, les financements des activités de surveillance de l'état de l'environnement, les recouvrements des dépenses relatives aux moyens mis en œuvre dans les interventions d'urgence en cas de pollution accidentelle, ainsi que pour d'autres utilisations régies par cette loi⁽¹³⁾.

10- Qui définit le principe pollueur payeur comme un principe selon lequel les frais résultants des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur, dans l'article (L.200 -1) du code rurale tel que modifié par la loi Barnier en 1995.

11- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, op-cit, p 147.

12- Voir : L'article 117 de la loi n°91/25 du 18/12/1992 portant la loi de finances pour 1992, JO n°65, du 18/12/1991.

13 - Voir : L'article 189 la loi n°91/25 précitée.

Principe pollueur - payeur : mise en œuvre en droit algérien

Une deuxième recommandation datée de 1974 (C74/233) précise la mise en œuvre du principe pollueur – payeur. Il s’agit en réalité d’un ensemble d’exceptions au principe. Une aide aux pollueurs (sous forme de subventions, avantages fiscaux ou autres mesures) n’est pas incompatible avec le principe pollueur- payeur si elle est sélective, limitée à des périodes transitoires ou adaptée à des situations régionales particulières. Si, dans des cas exceptionnellement difficiles, une aide est consentie à une installation polluante nouvelle, les conditions d’octroi de cette aide doivent être plus strictes que celles applicables aux installations existantes. Le principe pollueur - payeur doit bien sûr s’appliquer aussi aux pollutions frontalières ⁽⁶⁾.

2- Dans les programmes d’action des communautés européennes

Dans le premier programme d’action du 22/11/1973, les communautés européennes déclaraient appliquer le principe pollueur - payeur défini par l’OCDE en prévoyant toutefois des adaptations appropriées suivant les milieux pollués, les types et les sources de pollution et suivant les régions considérées. Une recommandation du conseil des communautés européennes du 07/11/1974 explicite le principe en ce qui concerne l’imputation des coûts et l’intervention des pouvoirs publics en matière d’environnement. Une recommandation du 03/03/1975 comporte en annexe les règles détaillées de mise en œuvre du principe ⁽⁷⁾.

Depuis l’acte unique européen de 1986, le principe pollueur - payeur est devenu une norme juridique opposable directement à tous parce que insérée dans l’article (art 174/2) du traité mais il comporte beaucoup d’exceptions ⁽⁸⁾

B- Au niveau national

1- En France

Avant que le principe pollueur - payeur ne devienne une règle de droit positif français avec la loi Barnier⁽⁹⁾ relative au renforcement de la protection

6- PRIEUR Michel, Droit de l’environnement, op-cit, p 146.

7- PRIEUR Michel, Droit de l’environnement, op-cit, pp 146-147.

8- Ibid.

9- N°95/101 du 02/02/1995

développement durable, modèle de développement économique viable pour l'avenir et accepter en tant que tel par tous les Etats ⁽²⁾.

Le principe pollueur-payeur a été énoncé tant au niveau international qu'au niveau national. Son importance comme instrument juridique nécessaire à la protection de l'environnement réside dans l'effectivité de sa mise en œuvre.

I -Emergence du principe pollueur- payeur

Le principe pollueur payeur est apparu d'abord au niveau international, à partir des années 1970. Il a été consacré dans divers textes internationaux, comme les recommandations de l'OCDE et les programmes d'actions des communautés européennes, puis au niveau national dans les lois des différents pays comme la France et l'Algérie.

A-Au niveau international

1- Dans les recommandations de l'OCDE

Le principe pollueur - payeur a été énoncé dès 1970 d'abord dans la recommandation C72/128, année où les pays membres de l'OCDE se sont entendus pour fonder leur politique en matière d'environnement sur le principe pollueur payeur ⁽³⁾. Ce principe signifie selon cette recommandation que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures de prévention et de lutte contre la pollution arrêtée par les pouvoirs publics pour que l'environnement soit dans un état acceptable. Le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et des services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production ou de leur consommation ⁽⁴⁾. L'OCDE propose d'intérioriser les coûts de prévention de la pollution et de les intégrer au prix de revient des produits afin d'éviter des subventions susceptibles d'entraîner des distorsions commerciales ⁽⁵⁾.

2- PIERATTI Gertrude et PRAT Jean-Luc, « Droit, économie, écologie et développement durable : des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës, revue juridique de l'environnement, n°3, France, 2000, p 441.

3- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, 5ème édition, Dalloz, France, 2004, p 146.

4- Définition adoptée aussi par la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, dans le principe 16.

Voir : Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, in PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane (sous la direction de), « Environnement et développement durable », PULIM, France, 1994, p 136.

5- PIERATTI Gertrude et PRAT Jean-Luc, « Droit, économie, ... », op-cit, p 432.

Principe pollueur - payeur : mise en œuvre en droit algérien

Dr KAIDI Samia

Maitre de conférences (A)

Faculté de Droit

Université Mouloud Mammeri Tizi-Ouzou

Introduction :

Le principe pollueur-payeur est l'un des plus importants instruments relatifs à la protection de l'environnement. Son efficience ne peut que satisfaire le défenseur de l'environnement.

Ce principe qui a été développé par les économistes, repose sur la constatation que les coûts de production des biens ne coïncident pas entièrement avec les coûts économiques globaux résultant de la production ou de l'usage de certains biens. L'objectif du principe consiste à imputer à un auteur déterminé, le pollueur, le coût social de la pollution qu'il engendre. Le prix d'un produit qui est mis sur le marché devrait donc refléter la rareté des ressources utilisées et le coût des dégradations écologiques occasionnées par sa production ⁽¹⁾. Ainsi l'entreprise potentiellement polluante est amenée à agir de façon que les effets de son action soient compatibles avec le

1-PANNATIER Serge, « Droit international de l'environnement : de la contrainte à l'incitation », WWW.vur-ade.ch/pdf-files/dep.pannatier.pdf, 2000, p 441.