
Le rôle de la commune

Dans la protection de l'environnement

Dr.KANOUN Nacira

Professeur

Faculté de Droit. U.M.M.T.O

Introduction

La protection de l'environnement est devenue un des thèmes majeurs et une des principales préoccupations des Etats. En effet, ces derniers, depuis leur prise de conscience de la gravité des conséquences que le développement économique peut induire pour l'homme d'aujourd'hui et pour les générations futures, s'intéressent et s'impliquent de plus en plus dans la protection de l'environnement. Ainsi, la protection de l'environnement est-elle devenue une constante des politiques publiques.

L'Algérie, ne dérogeant pas à cette démarche et s'intégrant dans cette évolution a, non seulement ratifié les différentes conventions relatives à l'environnement, mais a pris un ensemble de textes législatifs et réglementaires relatifs à sa protection soit dans un cadre général, soit dans un cadre particulier.

Ainsi, le cadre législatif général est constitué de différents textes ne se rapportant pas d'une manière exclusive à l'environnement tels le code communal et de textes réglementant des domaines précis (forêts, eau, santé, chasse, pêche et aquaculture, aménagement et urbanisme, aménagement et développement durable ...etc). Le cadre législatif particulier est quant à lui, composé de textes afférents à l'environnement. Le législateur a dans ces différents textes attribué à la commune un rôle dans la protection de l'environnement.

Notre propos ici, n'est pas de rechercher ce rôle à travers toute la législation touchant de près ou de loin à l'environnement, il serait trop fastidieux de s'y engager. Mais nous tenterons de rechercher, à travers la stratégie de protection de l'environnement prônée par les pouvoirs publics,

l'implication de la commune, cellule de base de l'Etat, dans la protection de l'environnement.

Pour ce faire, il est utile dans un premier temps, de rechercher, à travers l'analyse du cadre législatif général, notamment le code communal, les domaines d'intervention de la commune dans la protection de l'environnement (I). Il sera nécessaire dans un deuxième temps, de déterminer les instruments juridiques par lesquels la commune régleme et gère la protection de l'environnement dans deux domaines particulièrement sensibles, l'urbanisme et le cadre de vie (II), en d'autres termes, de préciser le rôle de la commune dans la protection de l'environnement à travers l'étude des instruments juridiques au moyen desquels elle régleme et gère la protection de l'environnement dans ces deux domaines particulièrement sensibles.

I- Les domaines d'intervention de la commune dans la protection de l'environnement dans le code communal : Un cadre restreint.

La protection de l'environnement n'est pas nouvelle en Algérie. En effet, avant l'adoption de la loi n° 90-08¹, l'ordonnance n° 67-24 portant code communal, modifiée et complétée² a abordé cette question en ses articles 139 bis1 et 139 bis2.

Ainsi, selon l'article 139 bis 1, « *la commune participe à toute action de protection et d'amélioration de l'environnement en encourageant la création et le développement de toute organisation ou association de protection de l'environnement, d'amélioration de la qualité de vie et de lutte contre la pollution et toutes formes de nuisances* ».

Dans sa lutte contre les nuisances et pour la protection de l'environnement, l'APC participe, selon l'article 139 bis2, « *à l'étude de tout projet de création d'entreprises*

¹ Loi n° 90-08 du 7 Avril 1990 relative à la commune. JORADP n° 15 du 11 Avril 1990 complétée par l'ordonnance n°05-03 du 18 Juillet 2005. JORADP n° 50 du 19 Juillet 2005.

² Ordonnance n° 67-24 du 18 Janvier 1967 portant code communal. JORADP n° 6 du 18 Janvier 1967 modifiée et complétée par la loi n° 81-09 du 4 Juillet 1981 relative à la commune. JORADP n° 27 du 7 Juillet 1981.

particulièrement polluantes ou insalubres et jugées à ce titre dangereuses ou incommodes ».

Auparavant et en application de cette loi n° 67-24 modifiée et complétée ; le décret n° 81-267 du 10 octobre 1981 relatif aux attributions du président de l'assemblée populaire communale en matière de voirie, de salubrité et de tranquillité publiques³, avait été publié. Son article 4 alinéa 2 met à la charge, du président de l'APC l'obligation de procéder « à *l'élagage de plantations d'alignement, ainsi qu'à la création et l'entretien des espaces verts, jardins publics et parcs de loisirs* ». En outre et selon l'article 10, il « *prend toutes mesures de nature à protéger et à améliorer l'environnement. Il arrête, après délibération de l'APC, les mesures de nature à encourager la création et le développement de toute organisation ou association de protection de l'environnement, l'amélioration de la qualité de vie du citoyen et l'élimination de la pollution et des nuisances. Il veille à la mise en œuvre de ces mesures* ».

Quant au titre III de la loi n° 90-08 complétée relatif aux attributions de la commune, subdivisé en huit chapitres, il ne réserve exclusivement aucun chapitre à l'environnement. Cependant, la lecture attentive du chapitre II du titre III relatif à l'urbanisme, les infrastructures et l'équipement, fait apparaître l'existence d'une compétence diluée, éparse et limitée à quelques articles relatifs à l'environnement, (A), et intégrée, dans le chapitre VI consacré à la préservation de l'hygiène, la salubrité et l'environnement (B).

A- La protection de l'environnement : Une compétence diluée et limitée

La loi n° 90-08 complétée relative à la commune ne consacre pas exclusivement et expressément de chapitre à la protection de l'environnement. Cependant, plusieurs articles font référence d'une manière diluée à l'environnement. Ainsi, le chapitre II relatif à l'urbanisme, les infrastructures et l'équipement requiert, en son article 92, « *l'accord de l'assemblée populaire communale pour la création, sur le*

³ JORADP n° 41 du 13 Octobre 1981.

territoire de la commune de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement »; et l'article 91 oblige l'APC à « *s'assurer du respect des affectations des sols et des règles de leur utilisation et de veiller au contrôle permanent de la conformité des opérations de construction dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur.* » En outre, l'article 93 oblige l'APC à « *préserver et à protéger les sites et monuments en raison de leur vocation et de leur valeur historique et esthétique.* ». Enfin, l'article 94 soumet l'APC à l'obligation « *de prendre en considération la protection des terres agricoles et des espaces verts.* ».

Il apparaît clairement que les compétences de l'APC en matière environnementale sont non seulement éparses et diluées, mais aussi limitées car, elles n'intègrent pas tous les éléments composant l'environnement. Le rôle de l'APC est donc partiel, subsidiaire et accessoire, circonscrit à certains aspects seulement de l'environnement tels que l'hygiène, la salubrité, la santé, la pollution, les nuisances, la protection des sols, la création et l'entretien des espaces verts.

Il faudrait peut-être rechercher les raisons de ce peu d'intérêt pour l'environnement de la part des pouvoirs publics surtout durant les deux premières décennies post-indépendance, dans les préoccupations de l'Algérie qui s'articulaient autour de son développement au sortir d'une colonisation qui la laissa exangue. La priorité dans l'esprit des pouvoirs publics à l'époque, n'était pas la protection de l'environnement qui était considéré comme un « luxe » des pays nantis, mais le développement basé surtout sur l'industrie lourde mais combien polluante, un développement n'intégrant nullement l'aspect environnemental dans ses objectifs.

B- La protection de l'environnement : une compétence intégrée dans la préservation de l'hygiène et la salubrité

Le chapitre VI de la loi n° 90-08 complétée relatif à l'hygiène, la salubrité et l'environnement qui incombent à la commune, met à la charge de cette dernière, en vertu de l'article 107, notamment les attributions :

- « - de distribution d'eau potable
- d'évacuation et de traitement des eaux usées et des déchets solides urbains

- de luttres contre les vecteurs des maladies transmissibles
- d'hygiène des aliments et des lieux et établissements accueillant le public
- de lutte contre la pollution et de protection de l'environnement. »

L'article 108, quant à lui, charge la commune de « la création et l'entretien d'espaces verts et de tout mobilier urbain visant à l'amélioration du cadre de vie. La protection des sols et des ressources hydrauliques et la contribution à leur utilisation optimale », lui incombent également.

Ainsi, le code communal est resté muet quant au contenu de l'environnement et les éléments le composant ou du moins l'a-t-il limité à quelques éléments de ce dernier. Cependant la loi n° 03-10 du 19 Juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable⁴ en donne une définition extensive et précise. Ainsi au sens de l'article 4, l'environnement comprend « *les ressources naturelles abiotiques et biotiques telles que l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol et le sous-sol, la faune et la flore y compris le patrimoine génétique, les interactions entre les dites ressources ainsi que les sites, les paysages et les monuments naturels.* ».

Pourtant, et dans l'esprit des restrictions qui caractérisent le contenu de l'environnement dans le code communal, la loi n° 03-10 ne réserve pas à la commune le rôle principal dans l'application des mesures de protection de l'environnement tel qu'il apparaissait dans la loi n° 83-03 du 05 Février 1983 relative à la protection de l'environnement⁵. L'absence d'une telle référence consacre-t-il un recul du législateur et par là même, exprime-t-il sa volonté d'en faire une compétence de l'administration centrale et de cantonner la commune à un rôle subsidiaire ?.

Pour vérifier cette hypothèse, il y a lieu de rechercher si la commune contribue d'une manière effective à la protection de l'environnement, et ce, à travers certains

⁴ JORADP n° 43 du 20 Juillet 2003.

⁵ Article 7 de la loi n° 83-03 du 5 Février 1983 relative à la protection de l'environnement. JORADP n° 6 du 08 Février 1983. Cet article considérait les communes comme des « institutions essentielles d'application des mesures de protection de l'environnement. »

instruments juridiques que lui confèrent les textes et qui révèlent certaines prérogatives qui lui sont dévolues dans le domaine de la protection de l'environnement, notamment à travers l'utilisation rationnelle de l'espace et la protection du cadre de vie.

II- La contribution de la commune dans la protection de l'environnement travers l'utilisation rationnelle de l'espace et la protection du cadre de vie

Si la loi n° 90-08 complétée n'est guère prolixie quant aux attributions de l'APC en matière d'environnement, il n'en demeure pas moins qu'un nombre important de textes accordent à cette dernière des prérogatives variées dans nombres de domaines (protection de l'eau, des forêts, du littoral, du patrimoine, la chasse, la pêche ...etc). Sans prétendre à une étude exhaustive, et à titre d'exemple éloquent, on peut relever deux domaines particulièrement importants et récents développés non seulement dans le discours politique mais également consacrés par le législateur, à savoir la planification urbaine à travers l'utilisation rationnelle de l'espace (A) et la protection du cadre de vie (B)

A - L'utilisation rationnelle de l'espace, un instrument de contribution de la commune à la protection de l'environnement.

La dégradation de l'environnement est essentiellement dûe au développement économique effréné et à la croissance urbaine démesurée ignorant l'élément écologique dans la politique d'aménagement du territoire même quand il en existe une. (absence d'espaces verts). Ce développement est à la fois la cause et la conséquence d'un exode rural accompagné d'un bâti anarchique (constructions de bidonvilles à la périphérie des grandes villes), de l'extension urbaine sur les terres agricoles, d'une architecture non harmonisée ne prenant pas en compte les caractéristiques et les particularités de la commune, d'une conception de villes nouvelles sans aucune structures d'accompagnement et sans vision qui prenne en compte les aspects socioculturels et démographiques de la région formant

un ensemble de constructions greffées anarchiquement à l'ancien tissu urbain. La liste des maux est si longue qu'une étude ne pourrait suffire pour saisir l'ampleur des dégâts occasionnés par l'anarchie du développement urbain.

Cette situation aggravée par l'absence de planification urbaine, a nécessité la mise en place d'une stratégie territoriale qui prenne en compte le facteur environnemental.

Cette nouvelle politique inaugurée dans les années quatre-vingt dix, est consacrée par les plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) et les plans d'occupation des sols (POS)⁶. La commune joue-t-elle un rôle dans la mise en place de ces instruments d'urbanisme et dans l'affirmative quelle sont ses moyens et obligations dans ce domaine quant à la protection de l'environnement ?

La loi n° 90-08 complétée met à la charge de l'APC, l'obligation de se doter de tous les instruments d'urbanisme⁷. La loi n° 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme modifiée et complétée⁸, réaffirme en son article 1er cette obligation tout en faisant de la protection de l'environnement un de ses objectifs. En outre, l'article 24 dispose : « *chaque commune doit être couverte par un plan directeur d'aménagement et d'urbanisme dont le projet est établi à l'initiative et sous la responsabilité du président de l'assemblée populaire communale.* ». Ce plan doit être adopté par délibération de l'APC ou par les APC dans le cas où le PDAU couvre deux ou

⁶ Selon Chabane BENAKEZOUH, « Ce sont certes des instruments nouveaux, mais l'idée de leur création était déjà en gestation dans la fameuse ordonnance de février 1974 portant réserves foncières où les plans d'urbanisme directeur ainsi que les plans d'urbanisme provisoires, s'apparentaient à des instruments annonciateurs. » CF, « De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme. » IDARA vol 11 n° 2-2001 P 78 et Le droit des réserves foncières. OPU.ALGER. Janvier 1990, CF aussi l'ordonnance n° 74-26 du 20 Février 1974 portant constitution de réserves foncières. JORADP n° 19 du 5 Mars 1974 et le décret n° 75-103 du 27 Août 1975 portant application de l'ordonnance n° 74-26 du 20 Février 1974 portant constitution de réserves foncières au profit des communes. JORADP n° 70 du 2 Septembre 1975.

⁷ Article 90 de la loi n° 90-08 complétée. Op cit.

⁸ Loi n° 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme. JORADP n° 52 du 2 décembre 1990 modifiée et complétée par la loi n° 04-05 du 14 Août 2004. JORADP n° 51 du 15 Août 2004.

plusieurs communes⁹. Il doit être soumis, selon l'importance de la population, soit à l'approbation du wali ou à celle du ministre de l'urbanisme ou à celle conjointe du ministre de l'urbanisme et du ou des ministres concernés et cela par décret exécutif pris sur le rapport du ministre chargé de l'urbanisme¹⁰. En fait, le rôle de l'APC se limite à l'adoption de ce plan, sa préparation est du ressort du président de l'APC et son approbation relève de l'autorité de tutelle compétente.

En outre, l'article 34 impose à l'APC de se doter d'un plan d'occupation des sols suivant la même procédure suivie pour le PDAU en ce qui concerne la préparation et l'adoption. Ces deux instruments, selon les termes de l'article 11 modifié et complété : « *définissent les conditions permettant d'une part, de rationaliser l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles ; d'autre part, de prévoir les terrains réservés aux activités économiques et d'intérêt général et aux constructions pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'équipements collectifs de services, d'activités et de logements. Ils définissent les conditions d'aménagement et de construction en prévention des risques naturels et technologiques.* ».

⁹ Article 25 de la loi n° 90-29 ibid. et Article 2 du décret exécutif n° 91-177 du 28 Mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et le contenu des documents y afférents. JORADP n° 26 du 1^{er} Juin 1991 modifié et complété par le décret exécutif n° 05-317 du 10 Septembre 2005 JORADP n° 62 du 11 Septembre 2005.

¹⁰ Article 27 de la loi n° 90-29 ibid. et article 15 du décret exécutif n° 91-177 ibid. Il est à remarquer que l'article 15 n'est pas en totale conformité avec l'article 27. Ainsi, l'arrêté d'approbation pris par le ministre chargé de l'urbanisme, pour les communes ou association de communes de plus de deux cent mille habitants et de moins de cinq cent mille habitants ne doit pas se faire avec le ministre chargé des collectivités locales comme le stipule l'article 15 du décret précité, mais conjointement avec les ministres concernés comme l'énonce l'article 27 de la loi n° 90-29. De même, l'article 15 en prévoyant l'approbation du PDAU par décret exécutif après avis du ou des walis concernés et sur rapport du ministre chargé de l'urbanisme n'est pas en concordance avec l'article 27 qui ne fait aucunement référence à l'avis du ou des walis. Cf. BENAKEZOUH (Chabane) : « De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme. » Op cit P 82-83 note 21.

Ce n'est qu'à la suite du séisme de Boumerdès du 21 mai 2003, que la loi n° 90-29 est modifiée et complétée par l'ajout d'un alinéa à l'article 11¹¹. Cet alinéa impose dorénavant, l'obligation d'identification des terrains exposés aux risques naturels et aux glissements lors de l'élaboration des instruments d'aménagement et d'urbanisme. Ces derniers, de par leur nature et leurs caractéristiques, sont soumis soit à des mesures de limitation, soit à des mesures d'interdiction. Le législateur a en outre, introduit à côté des risques naturels, la notion de risques technologiques élargissant ainsi le concept de risques pouvant porter atteinte à l'environnement. D'autre part, selon l'article 31 de la loi n° 90-29 « *le POS fixe de façon détaillée les droits d'usage des sols et de construction. A cet effet, il fixe de façon détaillée pour le ou les secteurs concernés, la forme urbaine, l'organisation, les droits de construction et d'utilisation des sols, définit la quantité minimale et maximale de construction autorisée, les types de constructions autorisées, détermine les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, délimite l'espace public, les espaces verts, les emplacements réservés aux ouvrages publics et installations d'intérêt général, les tracés et les caractéristiques des voies de circulation, les servitudes, précise les quartiers, rues, monuments et sites à protéger, à rénover et à restaurer, localise les terrains agricoles à préserver et à protéger.* » Le PDAU, quant à lui, crée les droits à aménager et à bâtir et le POS les précise. Le décret n° 91-175 a soumis le permis de construire à de nombreuses restrictions visant ; d'une part, à garantir la conformité des constructions aux prescriptions contenues dans

¹¹ Article 11 de la loi n° 90-29 modifié et complété par l'article 4 de la loi n° 04-05 op.cit.

le PDAU et le POS¹² et d'autre part à imposer le respect de l'environnement¹³.

Ainsi, ces instruments d'urbanisme ; qui sont non seulement des moyens de décentralisation décidés à l'initiative et sous la responsabilité du président de l'APC après délibération de ou des assemblées concernées, mais aussi des instruments de démocratie de proximité¹⁴ visant à permettre une participation consultative des différentes organisations professionnelles, associations locales d'usagers, des services de l'Etat au niveau de la wilaya et des services publics ; intègrent-ils d'une manière explicite la protection de l'environnement et prennent en charge les préoccupations liées à celui-ci¹⁵. Cela permet à la commune non seulement une utilisation rationnelle de l'espace en évitant le gaspillage des sols¹⁶, mais aussi une harmonisation architecturale en sauvegardant les caractères et les spécificités esthétiques de la commune. Mais pour réaliser cet objectif, il ne suffit pas de les intégrer dans le PDAU et le POS, encore faudrait-il avoir la volonté et les moyens de les appliquer suivant une vision hardie en matière d'aménagement et d'urbanisme.

¹² Articles 38 et 44 du décret exécutif n° 91-176 du 28 Mai 1991 fixant les modalités 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. JORADP n° 26 du 1^{er} Juin 1991 modifié et complété par le décret exécutif n°09-307 du 22 Septembre 2009. JORADP n° 55 du 27 Septembre 2009 et article 6 du décret exécutif n° 91-175 du 28 Mai 1991 définissant les règles générales d'aménagement d'urbanisme et de construction. JORADP n° 26 du 1^{er} Juin 1991.

¹³ Articles 5, 20 et 30 du décret exécutif n° 91-175 du 28 Mai 1991, *ibid*.

¹⁴ BENAKEZOUH (Chabane) : De la loi d'orientation foncière au droit de l'urbanisme. Op cit PP 79-81. Sur les différents intervenants devant être consultés, cf. notamment les articles 6, 7, 8 et 9 du décret n° 91-177 modifié et complété op cit et les articles 6, 7, 8 et 9 du décret exécutif n°91-178 du 28 Mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation des plans d'occupation des sols ainsi que les documents y afférents. JORADP n° 26 du 1^{er} Juin 1991 modifié et complété par le décret exécutif n°05-318 du 10 Septembre 2005. JORADP n° 62 du 11 Septembre 2005.

¹⁵ REDDAF (Ahmed) : « Planification urbaine et protection de l'environnement ». IDARA vol 8 n° 2-1998 p 144.

¹⁶ Kahloula (Mohamed) : La relative autonomie des APC en matière de protection de l'environnement. IDARA vol 5 n° 1-1995 pp 7-18.

B - La protection du cadre de vie.

La protection du cadre de vie est une exigence et une nécessité imposées par les développements économique et urbain qui ont généré de graves conséquences sur la qualité de vie du citoyen en menaçant sa santé et le milieu dans lequel il évolue, soit par la pollution, les déchets urbains, ou les eaux usées ... etc.

La protection du cadre de vie est une prérogative de la commune. Elle est ce faisant, non seulement tenue de créer les services publics chargés de satisfaire les besoins collectifs de ses citoyens¹⁷ (eau potable, assainissement et eaux usées, traitement des ordures ménagères et des déchets ...etc.) ; mais également d'améliorer le cadre de vie en aménageant, préservant et développant des espaces verts¹⁸.

Deux problèmes intimement liés au cadre de vie du citoyen et que les pouvoirs publics n'arrivent pas à résoudre et qui concernent le traitement des déchets ménagers et assimilés devenu une obligation communale soumise aux normes environnementales (a) et la création des espaces verts, leur gestion, leur protection et leur développement (b) entrant dans l'obligation d'amélioration du cadre de vie urbain, constitueront le fil conducteur de notre analyse.

a- Le traitement des déchets ménagers : Une obligation communale assujettie aux normes environnementales.

La gestion, le contrôle et l'élimination des déchets et assimilés sont régis par les dispositions de la loi n° 01-19 du 12 décembre 2001 y relative¹⁹ ; ainsi que par celles du décret exécutif n° 07-205 du 30 Juin 2007 fixant les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision du schéma communal de gestion des déchets ménagers et assimilés²⁰.

¹⁷ Article 132 de la loi n° 90-08 complétée. Op cit.

¹⁸ Article 95 alinéa 2. ibid.

¹⁹ Loi n° 01-19 du 12 décembre 2001 relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets. JORADP n° 77 du 15 décembre 2001.

²⁰ Décret exécutif n° 07-205 du 30 Juin 2007 fixant les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision du schéma communal de gestion des déchets et assimilés JORADP n° 43 du 1^{er} Juillet 2007.

Dans le cadre de ses prérogatives concernant le traitement des déchets, ces textes soumettent la commune à l'obligation d'élaborer un projet de schéma communal de gestion des déchets ménagers et assimilés qui couvre l'ensemble du territoire de la commune et qui doit « *porter sur l'inventaire des quantités des déchets ménagers et assimilés et des déchets inertes produits sur le territoire de la commune ainsi que leur composition et leurs caractéristiques, l'inventaire et l'emplacement des sites et installations de traitement existant sur le territoire de la commune, les besoins en capacité de traitement des déchets, notamment les installations répondant aux besoins communs de deux communes ou groupement de communes, les priorités à retenir pour la réalisation de nouvelles installations, le choix des options concernant le système de collecte, de transport, de tri des déchets en tenant compte des moyens économiques et financiers nécessaire à leur mise en œuvre.* »²¹.

Le schéma de gestion des déchets et assimilés est élaboré sous l'autorité du président de l'APC. Ce schéma doit non seulement couvrir l'ensemble du territoire de la commune, mais doit être en accord avec le PDAU. Il doit être, en d'autres termes, conforme aux orientations fondamentales fixées par celui-ci. Il doit être examiné et adopté par délibération de l'APC après avoir été soumis aux avis des citoyens que l'APC doit prendre en compte, lors de l'examen du projet de schéma.

Le schéma de gestion est transmis pour examen et avis aux services concernés de la wilaya. Il est soumis à l'approbation par arrêté de l'autorité de tutelle (le wali) qui le porte à la connaissance du public par voie de presse²². Il est révisé à l'initiative du président de l'APC, au plus tard dix ans après son approbation. Il peut toutefois être révisé sur proposition du président de l'APC²³, chaque fois que les circonstances l'exigent.

²¹ Article 30 de La loi n° 01-19 op cit.

²² Pour plus de détails sur les modalités d'élaboration du schéma communal de gestion des déchets ménagers et assimilés, Cf. article 31 de la loi n° 01-19 op cit et les articles 2, 4, 6, 7 et 8 du décret exécutif n° 07-205 op cit.

²³ Article 9 du décret exécutif n° 07-205 op cit.

La procédure d'élaboration du schéma communal de gestion des déchets ménagers et assimilés est assez longue. Elle requiert non seulement la participation de l'APC, mais aussi celle des citoyens, ce qui est en elle-même une démarche positive, car la gestion des déchets et assimilés étant de la responsabilité de la commune et portant entre autres, sur l'inventaire et l'emplacement des sites et installations, est en relation directe avec la santé des citoyens. Ceux-ci ne cessent de protester quant au choix du site approprié pour l'implantation d'une décharge publique contrôlée qui se pose avec acuité pour plusieurs communes chaque fois qu'un site est choisi par les autorités compétentes notamment pour l'installation d'une décharge publique intercommunale. En revanche, cette démarche initiée par le législateur est par ailleurs, encadrée et contrôlée par les services et le représentant de l'Etat, ce qui réduit la liberté de manœuvre de l'APC qui en plus se retrouve entravée en élaborant son schéma communal de gestion des déchets ménagers et assimilés par l'obligation de se conformer au modèle fixé en annexe du décret n° 07-205 du 30 juin 2007 fixant les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision du schéma communal de gestion des déchets et assimilés.

La gestion des déchets étant de la responsabilité de la commune, cette dernière a l'obligation de créer et d'organiser un service public de collecte, de transport et de traitement des déchets ménagers. Ce service est géré soit directement, soit sous forme de régie, soit érigé en établissement public communal ou concédé²⁴.

Dans le cadre de la coopération intercommunale instituée par l'article 9 de la loi n° 90-08 complétée et l'article 32 alinéa 3 de la loi n° 01-19, les communes peuvent décider de s'associer en vue de la gestion d'une partie ou de la totalité des déchets. Dans ce cas, il peut être créé un établissement public intercommunal doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière²⁵. La commune peut tout aussi bien concéder, selon un cahier des charges, une partie ou la totalité de la gestion des

²⁴ Articles 132 et 133 de la loi n° 90-08 complétée et article 32 alinéa 2 de la loi n° 01-19 op cit.

²⁵ Article 10 de la loi n° 90-08 complétée op cit.

déchets à des personnes physiques ou morales de droit public ou privé.²⁶ En outre, la loi n° 01-19 oblige la commune à valoriser et éliminer les déchets selon les normes environnementales²⁷. Elle a dans ce cadre, l'obligation de préservation de la santé des personnes, des ressources en eau (interdiction d'ouverture d'une décharge à proximité d'une agglomération ou d'un point d'eau), des sols (interdiction de déversement des produits chimiques dangereux ou des eaux usées sur le sol) de l'air, de la faune et la flore. Elle doit veiller à ne pas provoquer des incommodités par le bruit et les odeurs et ne pas porter atteinte aux paysages et sites présentant un intérêt particulier. Avec cinq millions de tonnes de déchets ménagers par an et deux mille (2000) décharges non contrôlées, il est prévu la réalisation, dans le cadre du programme de gestion intégrée de déchets ménagers (PROGDEM) 50 centres d'enfouissement techniques (CET). Il est aussi prévu la création de micro-entreprises chargées du recyclage des sachets en plastique²⁸.

Il est donc loisible de constater la volonté du législateur et des pouvoirs publics de soumettre la commune aux prescriptions environnementales qui deviennent par là même, une constante des politiques publiques devant être prises en compte par l'institution communale. Mais qu'en-est-il de la gestion, la protection et le développement des espaces verts ?

b- La gestion, la protection et le développement des espaces verts : une obligation d'amélioration du cadre de vie urbain.

La loi n° 90-08 complétée charge la commune de «*la création et l'entretien des espaces verts visant à l'amélioration du cadre de vie*»²⁹. Elle doit, lors de l'implantation de tout projet, s'assurer de la protection non seulement des terres

²⁶ Articles 133 de la loi n° 90-08 complétée et 33 de la loi n° 01-19 op cit.

²⁷ Article 11 de la loi n° 01-19 op cit.

²⁸ BENELKADI (Kamel) Indice de performance environnementale. L'Algérie classée 42 e sur 163 pays. EL WATAN du Mercredi 20 Octobre 2010 P 5.

²⁹ Article 108 de la loi n° 90-08 complétée op cit.

agricoles, mais aussi des espaces verts »³⁰. Pour cela, *« son accord est requis pour la création de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement »*³¹. Elle est de ce fait ; *«... responsable de la préservation et la protection des sites et monuments en raison de leur vocation et de leur valeur historique et esthétique »*³², *« elle peut procéder ou participer à l'aménagement d'espaces verts destinés à abriter des activités productives ou d'entrepôts »*.

L'article 2 de la loi n° 03 -10 précise que : *« la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable a pour objectif notamment ... de promouvoir un développement national durable en améliorant les conditions de vie et en œuvrant à garantir un cadre de vie sain. »*.

L'alinéa 1 de l'article 30 du décret n° 91-175 définissant les règles générales d'aménagement d'urbanisme et de construction s'inscrit dans cet objectif en précisant que : *« le permis de construire peut être refusé si le maintien des espaces verts existants présentant un intérêt certain, n'est pas assuré, ou si la réalisation du projet entraîne la destruction d'un trop grand nombre d'arbres »* et en soumettant, en vertu de son alinéa 2, l'octroi de la délivrance du permis de construire à la condition de la création et de l'aménagement d'espaces verts en rapport avec l'importance et la nature du projet.

Ce dispositif législatif et réglementaire est renforcé par la loi n° 07-06 relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts³³. Cette loi a pour objectifs, selon son article 2, notamment *« d'améliorer le cadre de vie urbain, d'entretenir et d'améliorer la qualité des espaces verts urbains existants, de promouvoir la création d'espaces verts de toute nature et leur extension par rapport aux espaces bâtis et de faire de leur introduction dans tout projet de construction, une obligation prise en charge par les études urbanistiques et architecturales publiques et privées. »*.

³⁰ Article 94 *ibid.*

³¹ Article 92 *ibid.*

³² Article 93 *ibid.*

³³ Loi n° 07-06 du 13 mai 2007 relative à la gestion, à la protection et au développement des espaces verts. JORADP n° 31 du 13 Mai 2007.

En application de cette loi, le décret exécutif n° 09-147 est édicté³⁴ pour fixer le contenu et les modalités d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre du plan de gestion des espaces verts.

La loi n° 07-06, après avoir identifié et catégorisé les espaces verts en sept ensembles, détermine l'autorité chargée de les classer suivant la catégorie de l'espace vert. Ainsi, au niveau communal, à l'exception des jardins publics situés dans la ville chef-lieu de wilaya et qui sont classés par arrêté du wali, le classement des jardins collectifs et/ou résidentiels, des alignements boisés situés dans les zones urbanisées et des jardins publics est de la compétence du président de l'APC. Ce classement ne peut cependant se faire qu'une fois obtenu l'avis de la commission interministérielle chargée d'examiner les dossiers de classement³⁵.

Dès l'adoption par le président de l'APC de l'arrêté de classement dans une des catégories prévues par la loi n° 07-06, ce dernier produit ses effets³⁶ permettant de protéger et de préserver les espaces verts. Ces effets se résument en une série d'interdictions³⁷ comme l'interdiction du changement de l'affectation de l'espace vert ou son occupation, de l'implantation de toute construction ou infrastructure à une distance inférieure à 100 mètres des limites de l'espace vert ou de création de tout dépôt ou de toute décharge, de l'abattage des arbres sans permis préalable, de publicité ainsi que le refus de toute demande de permis de construire entraînant la destruction du couvert végétal ou le non maintien de l'espace vert.

En plus de ces mesures générales ; le plan de gestion des espaces verts qui doit être établi non pas par le président de

³⁴ Décret exécutif n° 09-147 du 2 Mai 2009 fixant le contenu et les modalités d'élaboration, d'adoption et de mise en œuvre du plan de gestion des espaces verts. JORADP n° 26 du 3 Mai 2009.

³⁵ Article 10 de la loi n° 07-06 op cit et décret exécutif n° 09-115 du 7 Avril 2009 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission interministérielle des espaces verts. JORADP n° 21 du 8 Avril 2009.

³⁶ Article 13 de la loi n° 07-06 du 13 Mai 2007 op cit.

³⁷ Articles 14 à 23 de la loi n° 07-06 op cit.

l'APC, mais par arrêté de l'administration centrale³⁸, peut, afin d'en garantir la durabilité³⁹, prescrire toute mesure particulière de protection et de préservation de l'espace vert.

Ainsi le président de l' APC bien qu'étant chargé du classement de certains espaces vert et de leur gestion, n'intervient aucunement dans l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre du plan de gestion des espaces verts dont la mise en place n'exige ni une concertation ni une participation des collectivités locales.

Si le classement est soumis à l'avis de la commission interministérielle, le déclassement, quant à lui, ne peut être opéré que sous certaines conditions :

-Il doit avoir fait l'objet d'une étude faisant ressortir d'une part, l'utilité publique de l'affectation envisagée et d'autre part, l'impossibilité d'utiliser une assiette foncière autre que celle de l'espace vert concerné.

- Il doit en deuxième lieu, obtenir l'accord de la commission interministérielle
- Il doit être prononcé exclusivement par décret dont la loi ne précise pas la nature⁴⁰.

On peut à juste titre s'interroger sur le non respect par le législateur de la règle du parallélisme des formes. Le classement s'effectuant par arrêté du président de l'APC, le déclassement devrait aussi s'opérer de la même manière. En choisissant de prononcer le déclassement par décret et en exigeant l'accord de la commission interministérielle, le législateur a-t-il voulu protéger les espaces verts de la prédation foncière locale et des appétits locaux car malheureusement, dans les faits, la loi est constamment violée, le détournement des espaces verts vers d'autres projets est devenu indubitable et évident. La presse rend compte quotidiennement de ces abus. La loi n° 07-06 vient-elle à point nommé mettre un frein à ces excès qui ont hypothéqué et qui hypothèquent malheureusement encore, le sort des espaces verts sensés assurer un meilleur cadre de vie ?

³⁸ Le ministre de l'intérieur et le ministre de l'environnement et de l'urbanisme pour les jardins publics et ces deux derniers et le ministre de l'agriculture, pour les alignements situés dans les zones urbanisées.

³⁹ Article 26 de la loi n° 07-06 op. cit.

⁴⁰ Article 12 de la loi n° 07-06 op. cit.

Dorénavant, tout projet de construction doit, sous réserve d'une interprétation et d'une application strictes de la loi, obligatoirement comporter un taux d'occupation des sols réservé à l'aménagement des espaces verts, condition *sine qua non* de l'effectivité de cette dernière.

CONCLUSION

Si la loi n° 90-08 complétée ne réserve pas exclusivement et expressément de chapitre à la protection de l'environnement qui est appréhendé et intégré dans la préservation de l'hygiène et la salubrité, il n'en demeure pas moins que de nouveaux textes sont venus enrichir et étoffer le rôle de la commune dans la protection de l'environnement à travers les instruments de la planification urbaine juridiques mis à sa disposition par le législateur. Ces instruments sont les plans directeurs d'aménagement et d'urbanisme (PDAU), les plans d'occupation des sols (POS), le schéma communal de gestion des déchets ménagers et assimilés et les instruments de gestion des espaces verts que sont le classement et le plan de gestion des espaces verts que la commune est tenue d'adopter et qui lui attribuent, à travers son exécutif, le président de l'APC, une certaine autonomie dans l'élaboration de ces derniers en devant impérativement y insérer la dimension et les normes environnementales.

Cette marge de manœuvre est toutefois encadrée par l'Etat (approbation de l'autorité de tutelle). La diversité des domaines liés à l'environnement va en outre nécessairement déboucher sur la pluralité des charges incombant aux communes. Il y a de ce fait lieu de s'interroger sur la capacité de celles-ci à intervenir efficacement dans un domaine aussi varié, particulier, spécifique que technique qu'est l'environnement qui exige non seulement des moyens humains et matériels, mais aussi des compétences qui font défaut aux communes, ainsi qu'une participation volontaire et citoyenne du corps social.

Ce n'est qu'à ces conditions que la collectivité de base pourra prétendre assurer à ses citoyens un cadre de vie sain, harmonieux et esthétique s'intégrant dans le paysage architectural de la commune. Elle aura alors relevé l'un des

plus grands défis de ce siècle car le degré de développement d'une collectivité locale, voire d'un Etat, ne se mesure pas exclusivement à la croissance économique et sociale mais aussi à sa capacité de protéger son environnement d'une manière intégrale car les problèmes environnementaux ne sont plus appréhendés sous l'angle de la pollution, mais sous celui de danger global et général menaçant l'humanité entière et l'avenir des générations futures.