

Le droit de la prévention des risques naturels en Algérie

Boussafsaf Khaled⁽¹⁾

Maitre de conférences classe A, Faculté de Droit et sciences politiques, Université Sétif 2, Algérie.

E-mail : boussafsafkhaled@gmail.com

Résumé :

L'Algérie est un pays exposé à de nombreux risques naturels, et a subi de nombreuses pertes humaines et matérielles du fait de leur survenance, qui ont nécessité l'intervention du législateur pour mettre en place des mécanismes juridiques de protection contre ces risques. Cet effort s'est concrétisé par la promulgation de la loi sur la prévention des risques naturels et technologiques majeurs et la modification de la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire en 2004. Parmi les outils les plus importants adoptés dans ce domaine figurent la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du territoire, la mise en place d'un plan général de prévention des risques naturels majeurs et l'expropriation, ainsi que l'utilisation des moyens accordés par la police administrative dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. Cet article vise à identifier les domaines et les conditions d'application de ces outils, ainsi qu'à rappeler leurs insuffisances face à la réalité complexe de la prévention.

Mots clés : Prévention – risques naturels –aménagement et urbanisme- police administrative.

Date de soumission : 12/01/2021, Date d'acceptation : 29/04/2021, Date de publication : 08/06/2021

Pour citer l'article :

BOUSSAFSAF Khaled, « Le droit de la prévention des risques naturels en Algérie », RARJ, Vol. 12, n° 01 (spécial), 2021, pp. 690-706

Disponible sur : <https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

L'auteur correspondant : Boussafsaf Khaled, boussafsafkhaled@gmail.com

قانون الوقاية من الأخطار الطبيعية في الجزائر

الملخص:

الجزائر دولة معرضة للعديد من المخاطر الطبيعية، وتكبدت العديد من الخسائر البشرية والمادية نتيجة حدوثها، الأمر الذي استدعى تدخل المشرع لوضع آليات قانونية للحماية من هذه المخاطر. وقد أدى هذا الجهد إلى إصدار قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة وتعديل قانون التهيئة والتعمير في عام 2004. ومن أهم الأدوات المعتمدة في هذا المجال مراعاة المخاطر الطبيعية في التخطيط العمراني، ووضع مخططات للوقاية من المخاطر الطبيعية الكبرى ونزع الملكية، وكذلك استخدام الوسائل الممنوحة من قبل الضبط الإداري في الميدان التهيئة والتعمير.

الكلمات المفتاحية: الوقاية، المخاطر الطبيعية، التهيئة والتعمير، التهيئة والتعمير، الضبط الإداري.

The law of prevention of natural risks in Algeria

Summary:

Algeria is a country exposed to numerous natural risks, and has suffered numerous human and material losses due to their occurrence, which have required the intervention of the legislator to put in place legal mechanisms to protect against these risks. This effort was concretised by the promulgation of the law on the prevention of major natural and technological risks and the amendment of the law on land use planning in 2004. Among the most important tools adopted in this field are the taking into account of natural risks in spatial planning, the implementation of a general plan for the prevention of major natural risks and expropriation, in addition to the use of means granted by the administrative police in the field of urban planning and development. This article aims to identify the fields and conditions of application of these tools, as well as to recall their inadequacies in the face of the complex reality of prevention.

Keywords: Prevention - natural risks - town and country planning – Administrative police.

Introduction :

L'Algérie est un pays fortement exposé aux risques naturels, tels que les séismes, les risques géologiques, les inondations, les risques climatiques et les feux de forêts¹. Le droit se représente à cet égard comme un outil important de lutte contre ces risques par la mise en place d'une politique de prévention qui s'est traduite par la modification de la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme et la promulgation de la loi 04-20 relative à de la Prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes en 2004.

La notion de risque est, pour certains, « la résultante du produit de la probabilité ou fréquence d'un accident majeur multiplié par la gravité des conséquences de cet accident². Le législateur algérien définit le risque majeur comme « toute menace probable pour l'homme et son environnement pouvant survenir du fait des aléas naturels exceptionnels et/ ou des activités humaines »³. La réalisation de ces risques occasionne parfois des sinistres aux graves conséquences financières, et qui portent atteinte à l'intégrité physique de l'homme et/ ou de son environnement⁴.

L'accès à la thématique des risques naturels en Algérie a permis d'étudier un ensemble de règles et mécanismes juridiques préventifs et interventionnistes émis notamment depuis 2004. Néanmoins, les catastrophes naturelles continuent de faire de nombreuses victimes, d'où la problématique de L'efficacité et l'adéquation des mécanismes de prévention pour limiter la vulnérabilité de l'homme, de son environnement et de ses biens aux aléas naturels et ainsi prévenir les pertes?

La maîtrise des risques naturels dans la planification de l'espace est considérée comme la mesure de prévention la mieux adaptée aux situations locales et la plus efficace sur le plan humain, économique et environnemental. Notre objectif à travers cet article est d'analyser les différents dispositifs juridiques de prévention des risques

¹Voir Conseil national économique et social, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : Inquiétudes actuelles et futures, 22^{ème} session plénière, Mai 2003. [En ligne] : <http://www.cnes.dz/cnes/wp-content/uploads/Rapport-sur-l%E2%80%99urbanisation-et-les-risques-naturels-et-industriels-en-Alg%C3%A9rie.pdf>. (Consulté le 02-04-2018)

²Luc Gillon, contraintes et risques technologiques, cité par Soraya Chaib et Mustapha Karadji, « la gestion du risque en droit », revue idara, volume 16, n° 31, 2006.

³Article 2 de la loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, JO n° 84 du 29-04-2004.

⁴L'Algérie a connu plusieurs catastrophes on peut citer à cet égard le tremblement de terre de Chlef (1980) et celui de Boumerdes en 2003, et les inondations annuelles dans de nombreuses régions, notamment celles de Bab El Oued en 2001. Ces dernières ont causé des pertes humaines et matérielles importantes.

naturels, afin de clarifier leurs rôles dans la prévention des risques naturels en Algérie.

L'accès à la thématique des risques naturels en Algérie a permis d'étudier un ensemble de règles et mécanismes juridiques préventifs et interventionnistes émis notamment depuis 2004. Néanmoins, les catastrophes naturelles continuent de faire de nombreuses victimes, d'où la problématique de L'efficacité et l'adéquation des mécanismes de prévention pour limiter la vulnérabilité de l'homme, de son environnement et de ses biens aux aléas naturels et ainsi prévenir les pertes?

Pour répondre a cette problématique, et en utilisons la méthode analytique mais aussi descriptive, Nous présenterons dans une première partie, les modalités de la prise en compte des risques naturels dans les règles et les documents de planification urbaine ou de prévention.

Nous consacrons une seconde partie aux effets de la prise en compte des risques naturels dans les règles et les documents d'urbanisme, et nous verrons que les occupations du sol sont soumises à un régime d'autorisation permettant un contrôle par l'autorité compétente du respect des règles et des servitudes affectant l'usage des sol, mais aussi par l'utilisation des pouvoirs de police administrative.

Section I: la prise en compte des risques naturels dans les règles et les outils de planification :

Le droit de l'aménagement et de l'urbanisme comprend une approche préventive des risques, au titre des règles générales d'urbanisme et des plans d'aménagement et d'urbanisme ou de prévention. Cependant, face à la récurrence des événements naturels extrêmes, le législateur algérien a fait appel à d'autres mesures foncières.

A) Les risques naturels dans La réglementation générale d'aménagement et d'urbanisme :

La réglementation générale d'aménagement et d'urbanisme est un cadre qui permet de réglementer uniformément la localisation des constructions et l'aménagement du territoire de chaque commune. Elle s'applique également et de façon subsidiaire sur toute portion du territoire national qui ne serait pas régie par un instrument local d'aménagement et d'urbanisme⁵. La réglementation générale existe ainsi pour pallier l'absence dans certaines communes de documents de référence relatifs aux règles de construction⁶.

⁵ Article 3 de loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme modifiée et complétée, JO n°52 du 02 -12-1990.

⁶ Aujourd'hui toutes les communes possèdent deux instruments locaux d'urbanisme applicables pour pouvoir principalement développer leurs zones « non encore » urbanisées.mais pendant la

Toutefois, il existe, certaines règles de la réglementation générale qui « *définissent les conditions auxquelles doivent satisfaire les projets de construction* »⁷ et dans toutes circonstances. Par exemple, Lorsque la construction ou l'aménagement est projeté sur un terrain exposé à un risque naturel, ou lorsque les constructions sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement, du fait de leur situation, de leur destination, ou leurs dimensions, ou lorsque les constructions sont de nature à porter atteinte à la sécurité et de salubrité publique, le permis de construire ou de lotir, peut être refusé ou n'être accordé, qu'à des conditions spéciales rendues nécessaire par la protection de l'environnement⁸ et sous réserve de respect des prescriptions spéciales⁹. Les autorités locales doivent donc prendre toutes les décisions relatives aux autorisations de construire, en tenant compte des risques naturels existants ou qui peuvent être aggravés par un nouveau projet de construction.

Mais cette prise en compte des risques naturels par la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme, n'a pas permis de réduire les dégâts humains et matériels générés surtout par les inondations de Bab el oued (Alger) et le tremblement de terre de Boumèdes¹⁰ en 2003. Cette situation à pousser le législateur à modifier et compléter la loi 90-29 par la loi 05-04 entrée en vigueur le 15 aout 2004, celle-ci a interdit dans sa réglementation générale toutes les constructions qui seront exposées directement aux risques naturels¹¹.

Ainsi, la réglementation générale d'aménagement et d'urbanisme est placée au cœur des mécanismes de prévention des risques naturels en exigeant une lecture quasi-systématique de tout projet de construction au contenu de cette réglementation. Elle s'impose même aux instruments locaux : le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) et le plan d'occupation de sol (POS).

décennie 1990-2000 la réglementation générale était le seul cadre juridique disponible, puisque la loi 90-29 a été promulguée en 1990 et les plans d'urbanisme étaient à cette époque là en cours d'élaboration.

⁷ Article 1 du décret exécutif 91-175 définissant les règles générales d'aménagement, d'urbanisme et de construction modifié et complété, JO n° 26 du 01-06-1991.

⁸ Les articles 3 et 5 du décret exécutif 91-175 définissant les règles générales d'aménagement, d'urbanisme et de construction, précité.

⁹ Article 2 du décret exécutif n 91-175 définissant les règles générales d'aménagement d'urbanisme et de construction.

¹⁰ Ville située à 70 km d'Alger

¹¹ Article 2 de la loi 04-05 modifiant l'article 4 de la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme, JO n° 51 du 15-08-2004.

Le rôle des instruments locaux d'urbanisme n'en est pas moins négligeable. En effet, les plans d'occupation des sols définissent, les conditions d'aménagement et de construction en prévention des risques naturels. Des compétences qui peuvent avoir une importance vitale dans la prévention des phénomènes dangereux. Notamment en imposant des normes particulières d'utilisation de sol ou en exigeant certaines règles de construction.

Nous présentant ainsi les principaux instruments locaux utilisés par les communes en Algérie, afin de mettre en exergue la place de ces documents dans la prévention des risques naturels.

B) Les instruments locaux d'urbanisme au service de la prévention des risques naturels

Les instruments d'urbanisme à vocation générale, qui sont les PDAU et les POS¹² compte tenu de leur objet, l'encadrement de l'usage des sols, sont des outils de prévention des risques naturels¹³, puisque ils doivent déterminer les conditions qui permettent de prévoir les risques naturels prévisibles. Ces documents d'urbanisme comportent plusieurs mesures, notamment, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols qui peuvent comporter des prescriptions spéciales voire une limitation ou interdiction de construire en fonction des dangers et des risques présents dans une zone du territoire communal. Il appartient aux autorités locales d'adopter de tels dispositions.

Le POS s'attache ainsi à diviser l'intégralité du territoire de la commune en diverses zones identifiables. L'article 2 du décret exécutif 05-318 modifiant et complétant le décret exécutif n° 91-178 précise les zones devant figurer dans le rapport de présentation et dans les documents graphiques d'un POS¹⁴. Rappelons que ces zones sont identifiées par les services de l'Etat en fonction des risques présents

¹² Le POS qui doit être compatible et respecter les normes juridiques qui leur sont supérieures, voir l'article 13 de la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme complété et modifié.

¹³ Tristan Aoustin, « La planification et les autorisations en matière de prévention des risques naturels et technologiques », in les catastrophes écologiques et le droit/ : échec du droit, appels au droit, sous la direction de Jean-Marc La vieille, Julien Betaille et Michel Prieur, éditions BRUYLANT, 2012 P. 368.

¹⁴ Le POS se compose en matière des risques naturels d'une carte délimitant les zones exposées aux risques naturels et les risques majeurs découlant du plan général de prévention. Les zones et les terrains exposés aux risques naturels sont classés selon leur degré de vulnérabilité, sont transcrits sur le plan d'occupation des sols. Voir l'article 2 du décret exécutif 05-318 complétant le décret exécutif n° 91-178 du 28 mai d'approbation du plan d'occupation des sols ainsi que le contenu des documents y afférents, JO n° 62 du 11-09-2005.

sur le territoire de la commune¹⁵. Les informations relatives aux risques naturels fournies par le wali et les services de l'état contribuent en toute efficacité à la détermination en toute sécurité des zones constructibles d'une commune en fonction d'un POS ou d'un PDAU réalisé par le maire.

Mais, les autorités déconcentrées de l'Etat devraient élaborer les études nécessaires relatives aux risques présents sur le territoire ; des études qui n'étaient pas disponibles ou qui n'ont pas été actualisées jusqu'à 2004, l'année où des études approfondies sur les tremblements de terre et les inondations ont commencé dans les régions très exposées¹⁶. Par ailleurs aucun texte n'oblige l'Etat et les directions locales à remettre les résultats de ces études aux communes. D'autant plus que ces derniers n'ont pas les compétences techniques et les moyens financiers pour mener ce type d'étude, souvent complexe et très coûteuse.

Qu'il s'agisse d'un PDAU ou d'un POS, la réglementation locale dispose de l'avantage d'identifier et de prévoir sur le territoire de la commune les zones de construction exposées aux risques naturels. Ainsi, lorsque le risque identifié s'étend sur les territoires limitrophes de plusieurs communes, le PDAU et le POS peuvent concerner une association de commune¹⁷.

Cette solution de prévoir des règles cohérentes et similaires de prévention et de sécurité et de salubrité publiques entre plusieurs communes est utile et équitable, puisqu'elle permet d'éviter qu'un terrain situé dans une zone à risque, soit constructible en application d'un POS d'un côté de la limite territoriale entre deux communes limitrophes et qu'une autre partie de ce terrain, soit inconstructible quelques dizaines de mètres plus loin, en application cette fois-ci du POS de la commune voisine.

Les plans locaux d'urbanisme sont supposés prendre en compte plus efficacement les risques présents sur le territoire d'une ou de plusieurs communes, puisqu'ils sont réalisés par les autorités locales sur la base des informations recueillies en parties auprès de la direction d'urbanisme, mais aussi par le fait de porter un regard au plus près des risques, en prenant l'avis des populations

¹⁵ Les zones et les terrains exposés aux risques naturels, (...) sont transcrits sur le plan d'occupation des sols sur proposition des services chargés de l'urbanisme(...). *ibid.*

¹⁶ Voir le Rapport Final, Etude de Micro zonage Sismique de la Wilaya d'Alger, République algérienne démocratique et populaire, Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), Oyo International Corp. Nippon Koei Co., Ltd. 2006. el ligne : http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11842028_01.pdf. Consulté 15-03-2018. et le contrat entre la wilaya de Skikda et la société TRASSOL pour une des sols en 2011.

¹⁷ Article 13 de la loi 90-29 précitée.

exposés¹⁸. L'intégration du vécu des habitants locaux dans la réalisation des divers documents locaux présente un apport préventif important par rapport à la réglementation générale qui se contentent de fixer des règles générales applicables à tout enjeu sans prendre en considération les particularités géographiques ou les contraintes environnementales locales.

La présence de ces documents n'est pas toutefois une garantie suffisante puisque il n'est pas exclu, comme en atteste les inondations de ville de Ghardaïa de 2008, et dans d'autres villes, qu'ils permettent l'urbanisation dans des zones exposées aux risques naturels. Parmi les innovations introduites par la loi 04-20 schéma général de prévention. Mais depuis la promulgation de la loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, figure les plans de prévention des risques naturels majeurs, et qui ont vocation à s'articuler avec les règles d'urbanisme.

C) Le plan général de prévention de risque naturel

Ce plan constitue le principal outil juridique de prévention des risques naturels majeurs créé par la loi 04-20 relative aux risques majeurs et la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable. Il s'agit d'un document élaboré par l'état et adopté par décret¹⁹ dans le but de prévenir les effets induit par la survenance des risques naturels majeurs²⁰. Ce plan délimite les différentes zones exposées, en tenant compte de la nature et de l'importance du risque encouru, et le cas échéant interdire toute construction dans ces zones²¹.

L'identification de ces zones à risques relève des services de l'état et constitue une étape préalable à tout processus préventif. Chacune des zones du plan ainsi identifiées, sera intégrée dans le règlement et dans le document graphique d'un PDAU²² ou d'un POS²³. Le plan général de prévention de risque naturel indique pour chaque zone, celle exposée à un risque et celle qui l'est moins selon la nature ou

¹⁸ Le projet de PDAU adopté est soumis à enquête publique pendant une durée de 45 j (art 26 de la loi 90-29). Le projet de POS aussi est soumis à une enquête publique pendant une durée de 60 jours puis il est mis à la disposition du public pendant 60 jours (art 36 de la loi 90-29).

¹⁹ Article 16 de la loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs précitée

²⁰ *Ibid.*

²¹ Article 19 de la loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs précitée.

²² Article 3 du Décret exécutif n° 05-317 modifiant complétant le 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, Jo n° 62 du 11-09-2005.

²³ Article 2 du Décret exécutif n° 05-318 modifiant complétant le décret exécutif n° 91-178 du 28 mai 1991 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation du plan d'occupation des sols et le contenu des documents y afférents, Jo n° 62 du 11-09-2005.

l'importance du risque encouru. Tous les documents et différentes études sur les risques environnementaux tels que les cartes d'aléas, les atlas des zones inondables²⁴ ou encore les informations recueillies sur la hauteur de référence des eaux réalisés directement par les services de l'état ou avec son aide²⁵, contribuent à la définition et délimitation des zones fortement exposées et qui sont généralement grevés de la servitude de *non-aedificandi*²⁶.

Selon les circonstances locales et les zones exposées, le plan peut imposer certaines règles de construction aux futurs logements ou certaines adaptations impératives aux habitations déjà exposées²⁷ (mesures antisismiques, périmètres de protection des zones industrielles...etc.). Ces mesures d'adaptations des constructions peuvent être financées par un fonds de prévention des risques créés spécialement à cet effet par la loi 90- 402²⁸.

Par ailleurs, les présidents des assemblées populaires communales (APC), dans le cadre de leurs pouvoirs de police et lors de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme, doivent tenir compte de toutes les informations et prescriptions préventives contenues dans le plan. Cependant, la promulgation de la loi 04-20 relative aux risques majeurs, n'a pas été suivie de textes d'application indiquant la méthode d'élaboration du plan et l'autorité chargée de le préparer.

Enfin, dans les cas où les mesures d'adaptations des constructions s'avèrent inutiles du point de vue de la prévention ou lorsqu'elles sont trop coûteuses, l'état dispose de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin de retirer tout enjeu de la zone exposée aux risques et préserver la zone vulnérable.

D) L'expropriation pour cause de risques majeurs : une mesure foncière préventive

La procédure d'expropriation pour risques majeurs, qui découle de la loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs, est un régime particulier de prévention des risques naturels majeurs. Cette procédure juridique, mise en œuvre pour prévenir la survenance de certains risques, permettra à l'État d'évacuer les personnes

²⁴ Décret exécutif n° 09-399 définissant les instruments de prévision des crues, JO 71 du 02-12-2009.

²⁵ Le centre de recherche en astronomie, astrophysique et géophysique (CRAAG) joue un rôle important dans le micro zonage sismique de régions exposées.

²⁶ Instituée par l'article 20 de la loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs précitée.

²⁷ Voir l'article 25 de loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs.

²⁸ Décret exécutif n° 90-402, portant organisation et fonctionnement du fonds des calamités naturelles et de risques technologiques majeurs, JO n°55 du 19 -12-1990. Modifié et complété.

vivant dans des zones à risque en facilitant leur réinstallation dans des zones sans risque²⁹.

En tant que procédure d'expropriation, cet outil préventif est soumis aux conditions et principes d'application de la loi 91-11 fixant les règles d'expropriation pour cause d'utilité publique³⁰. Toute privation de propriété ne peut être prononcée qu'à la suite d'une déclaration d'utilité publique intervenue après une enquête préalable³¹.

L'expropriation pour risque est une véritable rénovation, elle diffère de l'objectif poursuivi dans l'expropriation du droit commun. Cette dernière correspond toujours à un besoin du bien immobilier pour la réalisation d'équipement collectif ou d'ouvrages d'intérêt général³². Nous citerons à titre d'exemple, le décret exécutif n° 14-136 qui déclare d'utilité publique les travaux nécessaires à la réalisation de lignes de hautes et de très hautes tensions. Alors que l'expropriation dans le cadre de la prévention des risques naturels se rapporte à l'acquisition par l'Etat des biens dont il n'a pas besoin, dans le but d'assurer la protection des personnes qui y sont installées³³. L'expropriation pour cause de sécurité publique correspond donc à un élargissement de la notion d'utilité publique³⁴ comme le montre le législateur «la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être mise en œuvre lorsqu'un danger grave et permanent constitue une menace pour les personnes et les biens situés dans une zones à des risques majeurs»³⁵.

L'expropriation s'applique donc exclusivement aux risques majeurs cités par la loi 04-20 relative aux risques majeurs³⁶. La gravité du danger et la menace de la vie humaine sont des conditions nécessaires pour l'application de cette mesure foncière,

²⁹ J.FERBOS A.BERNARD, *expropriation des biens*, LE Moniteur, 2002, 10^{ème} édition, p.265.

³⁰ L'article 49 de loi 04-20 dispose: « (...) les modalités de l'expropriation pour risque majeur sont mise en œuvre conformément aux dispositions de la loi n° 91-11 du 27 avril 1991, susvisée. »

³¹ Les articles 3 et 4 de la loi 91-11 fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, JO n° 21 du 08-05-1991.

³² Article 2 de la loi 91-11 fixant les règles relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, Jo n° du 8 mai 1991.

³³ G.PEISER, *droit administratif des biens*, Dalloz, 2010, p.136.

³⁴R HOSTIOU, L'expropriation pour risque naturel, AJDA, 2012. P.1324

³⁵ Article 49 de la loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, JO n° 84 du 29-12-2004.

³⁶ L'article 10 de la loi 04-20 stipule : ' constituent des risques majeurs pris en charge par des dispositifs de prévention des risques majeurs, les risques suivants : les séismes et les risques géologiques, les inondations, les risques climatiques, les feux de forêts (...). »

qui est liée à plusieurs paramètres, à savoir la probabilité d'occurrence, le délai de survenue du phénomène naturel, et enfin, le temps nécessaire pour alerter et évacuer la population³⁷. Quant à la diminution de la valeur vénale du bien en raison de son exposition à un risque naturel, en principe, la procédure d'expropriation ne tient pas compte de cette réduction³⁸.

Mais éloigner les enjeux de la source de danger n'est pas la seule technique pour réduire leur vulnérabilité. Car il existe d'autres mécanismes préventifs qui se concentrent sur la police administrative et les procédures de renforcement, dont l'objectif est d'adapter le bâtiment.

Section II: L'intervention des présidents des APC et des Walis dans l'élaboration et le respect des documents d'urbanisme

Les instruments locaux d'urbanisme réalisés par les P/APC serviront de référence pour éventuellement accorder, sans qu'aucun enjeu ne soit exposé aux risques, le permis de construire d'une maison individuelle ou tout autre bâtiment. Une répartition des compétences entre la commune et l'Etat qui doit permettre à chacune des ces autorités ; présidents des APC et walis, de prendre les décisions qui s'imposent en matière de prévention.

A) Les pouvoirs de police et obligations des présidents des APC en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire

La décentralisation, même partielle de l'urbanisme, a conféré un rôle très important à la commune. Celle-ci élabore et met en œuvre les plans locaux d'urbanisme³⁹ et les soumet avant leur adoption à une enquête publique et une concertation⁴⁰. De cette façon l'ensemble de la population, personnes privée ou publique concernées par le territoire sur lequel sera applicable le POS, peuvent faire

³⁷ G.RASSE, *les plans de prévention des risques, la prévention des risques majeurs par la maîtrise et l'usage des sols*, Lavoisier, 2008, p.31.

³⁸ Pour le conseil d'état français l'objectif de L'expropriation pour risque est d'obtenir le départ des personnes habitant une zone exposée à des risques naturels prévisibles particulièrement graves et susceptibles de mettre en cause leur vie, moyennant un relogement dans des conditions équivalentes et sans qu'elles n'aient à subir à cette occasion un préjudice financier. CE, section des travaux publics, 08 mars 1994 cité par René HOSTIOU, *op.cit.*, P.1324.

³⁹ Article 24 de loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme complété et modifié.

⁴⁰ Une concertation qui doit également avoir lieu durant la phase de réalisation. Le président de L'APC peut aussi du consulter certains organismes ou personnes publiques pour recueillir leurs avis et compétence en matière d'aménagement territoire, d'urbanisme ou d'environnement (voir article 8 du décret exécutif 91-178 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation des plans d'occupation de sols ainsi le contenu des documents y afférents, JO n° 28 du 01-06-1991 modifié et complété

valoir ses remarques et avis portant sur les zones concernées du document. Un apport considérable en matière de retour d'expérience et de prévention, puisque les populations sont toujours les premières concernées par les événements naturels dommageables.

Les autorités locales délivrent alors des autorisations⁴¹ ou des interdictions de construire en fonction des zones délimitées par les plans locaux d'urbanisme réalisées préalablement par la commune. Toutefois, l'expérience a montré que, par le passé, les autorités ont accordé les autorisations de construire un peu trop facilement dans des zones à risques (par exemple les zones inondables) sous la pression des constructeurs et les besoins en logement⁴² et quelquefois des candidats à l'accession à la propriété. Il a même été constaté que la commune continue à délivrer des permis de lotir et des permis de construire en parallèle avec l'élaboration du PDAU »⁴³ ce qui affecte sensiblement la prévention des risques, même si les autorisations d'urbanisme qui sanctionnent les règles d'urbanisme nationales et locales n'ont pas la vocation première d'être des instruments de prévention de risques, néanmoins ce type d'autorisation permet de veiller au respect des règles existantes en matière de prévention des risques et de contrôler le développement d'enjeux dans les zones de risque⁴⁴.

⁴¹Ces autorisations sont majoritairement octroyées au niveau local, par les présidents des assemblées populaires communales et les walis. D'après la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme: le permis de construire est délivré par le président de l'APC pour tous les constructions dans un secteur couvert par un plan d'occupation de sol (POS) et après avis conforme du wali la ou il n'y a pas un POS (art 65). Le wali délivre le permis pour les constructions et installations réalisées pour le compte de l'Etat, la wilaya et les établissements publics et tous les travaux liés à l'énergie et les matières stratégiques. (Art 66). Enfin le wali délivre le permis pour les projets d'intérêt régional ou national et les projets localisés dans le littoral ou qui recèlent un patrimoine culturel, historique et naturel... et les terres agricoles non régies par un POS (art 67). Mais le décret exécutif n° 15-19 fixant les modalités d'instruction et de délivrance des actes d'urbanisme a réduit le pouvoir du président de l'APC de délivrer le permis de construire dans les projets de moins de 200 logements. (Art 49). Le décret 15-19 est en contradiction avec le principe qu'une norme (décret exécutif) doit respecter celle du niveau supérieur (la loi 90-29) et la mettre en œuvre en la détaillant (la hiérarchie des normes juridiques).

⁴² Conseil national économique et social, Rapport L'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie, *op.cit.*,

⁴³Lakhdar Hamina, Y., Abbas, L., Évolution des instruments de planification spatiale et de gestion urbaine en Algérie. *Cinq Continents* 5(11): 2015,104-129, en ligne : http://cinqcontinents.geo.unibuc.ro/5/5_11_Hamina.pdf, consulté le 12-04-2018.

⁴⁴ VALERIE SANSEVERINO-GODFRIN, le cadre juridique de la gestion des risques naturels, édition TEC&DOC, p.48.

En outre, la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme modifiée exige pour toute construction, l'octroi d'un permis de construire⁴⁵, ce qui est un instrument de police d'urbanisme qui permet un contrôle préalable des règles de construction, assurant ainsi la sécurité des constructions contre un risque potentiel, mais il permet également d'éviter que les constructions aggravent par leur implantations les risques naturels existants.

En droit algérien, l'instruction d'une demande d'autorisation de construire porte sur la conformité du projet de construction avec les dispositions du plan d'occupation des sols, ou à défaut avec les prescriptions du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et/ou avec celles édictées en application des dispositions se rapportant aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme⁴⁶. Par exemple, dans une zone soumise à un risque naturel défini par le POS, l'administration est tenue de considérer le risque encouru dans sa décision à défaut de quoi l'autorisation est entachée d'illégalité, par conséquent, elle a le choix entre le refus de la demande d'autorisation et l'octroi de l'autorisation avec des prescriptions spéciales. Mais, dans un secteur classé inconstructible par le POS, l'administration est tenue de refuser la demande d'autorisation.

La modification de la 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme a permis d'enrichir le dossier d'autorisation de construire dans le but de prévenir les risques naturels, la loi exige désormais l'élaboration conjointe des dossiers des permis de construire par l'architecte et l'ingénieur agréé pour tout projet de construction quel que soit le lieu d'implantation, ou la nature du projet (maison individuelle, projet public ou privé)⁴⁷. Cependant la mise en œuvre des plans d'urbanisme dépend essentiellement de l'efficacité des services de contrôles et de la police de l'urbanisme. Pour le mois de mars de l'année 2018 par exemple, la sûreté de la wilaya d'Alger a enregistré plus de 200 interventions relatives à la construction sans permis de construire⁴⁸.

Par ailleurs, la protection des populations contre les risques naturels est une composante du maintien de l'ordre public qui fonde l'activité de police administrative. En effet, la survenance des catastrophes naturelles met en cause la

⁴⁵ Article 52 de la loi 90-29 relative à l'aménagement et l'urbanisme modifié et complété.

⁴⁶ Article 46 du décret exécutif 15-19 précité.

⁴⁷ Avant la modification de la 90-29 en 2004, le propriétaire d'une maison individuelle n'était pas obligé de réaliser ces études par un architecte et un ingénieur en génie civil et les conséquences étaient désastreuses pour beaucoup de citoyens lors du séisme de Boumerdas en 2003.

⁴⁸ La télévision algérienne sur son site : <https://www.entv.dz/tvar/news/index.php?voir=887&id=0>, consulté le 01-04-2018

sécurité des populations, éléments essentiels de l'ordre public. La police générale, par son caractère complémentaire et général, joue un rôle important dans la prévention des risques. Son action est double: elle comble les lacunes des textes régissant les polices spéciales qui peuvent s'avérer insuffisante d'assurer leur exécution⁴⁹ et adapte les mesures compte tenu du risque auquel il faut faire face. La police générale assure également une intervention très en amont de la réalisation du risque et la possibilité d'imposer des travaux de prévention⁵⁰.

Le président de l'APC investit alors de l'autorité de la police générale peut et doit intervenir pour assurer le bon ordre, la tranquillité et la salubrité publique⁵¹. Il doit, en toute sécurité avec ou sans documents d'urbanisme, prendre toutes les précautions nécessaires et toutes les mesures préventives pour assurer la sécurité et la protection des personnes et des biens dans les lieux publics où peut se produire tout sinistre ou accident⁵². Dans le cas échéant la responsabilité de la commune est engagée sur le fondement de l'absence de mesures de police préventives⁵³. Le président de l'APC est ainsi tenu par une obligation générale de sécurité en application de son pouvoir de police administrative. Une obligation qui lui impose d'agir en toutes circonstances⁵⁴.

Les modalités d'action du président de l'APC pour protéger les individus d'un risque naturel dans le cadre de la police générale sont très diversifiées et présentent l'avantage qu'il n'est pas nécessaire de prévoir toutes les hypothèses possibles dans le cadre d'une réglementation. Ces mesures vont de la signalisation du risque et le déclenchement de l'alerte aux interdictions ou à l'édiction de prescriptions telles que l'interdiction d'accès aux zones soumises à un risque grave⁵⁵ ou encore

⁴⁹C.DEBBACH. F.COLIN, Droit administrative, Economica , 2003, 8^{eme} edition, p.384.

⁵⁰ B.JORION, « les risques souterrains », droit administrative, 1997, p.5.

⁵¹ Article 88 de la loi 11-10 relative à la commune, JO n° 37 du 03-07-2011.

⁵² Article 89 de la loi 11-10 relative à la commune.

⁵³ L'article 147 de loi 11-10 stipule qu': « En cas de catastrophe naturelle, la responsabilité de la commune n'est pas engagée à l'égard de l'Etat et des citoyens s'il s'avère que la commune a pris les précautions prévues à sa charge par la législation et la réglementation en vigueur ».

⁵⁴ CAA Lyon ,30 mai 1995 cité par Borraz O, Salomon D, « la gouvernance des activités à risque : quel rôle pour les élus locaux ? Pouvoirs locaux, Territoires: face aux risques, 2003, n° 1, p.85.

⁵⁵ En cas de péril imminent, le P/APC peut ordonner des mesures provisoires pour garantir la sécurité notamment l'évacuation de l'immeuble ou l'interdiction d'habiter, voir l'article 88 du décret exécutif 15-19 fixant les modalités d'instruction et de délivrance des actes d'urbanisme, JO n° 7 du 12-02-2015.

l'interdiction de circuler. Enfin, l'interdiction peut également consister en l'occupation et l'habitation des terrains soumis à un risque⁵⁶.

Afin de pallier un manquement du président de l'APC dans l'exercice de son pouvoir de police ou dans celui des règles d'urbanisme, la loi permet au Wali de se substituer aux pouvoirs de police du président de l'APC pour agir préventivement⁵⁷.

B) Les pouvoirs de police et obligations du Wali en matière d'urbanisme, de prévention et d'utilisation du sol

Le wali peut prendre pour tout ou partie des communes de la wilaya les mesures nécessaires au maintien de la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique lorsqu'il n'y aurait pas été pourvu par les autorités communales. Il peut également Lorsque le président de l'APC s'abstient d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par les lois et règlements, et après l'en avoir requis, y procéder d'office à l'issue des délais fixés par la mise en demeure⁵⁸.

Cependant lorsque les mesures envisagées pour prévenir ou faire cesser le trouble à l'ordre public dans ont une portée qui dépasse le territoire d'une commune. Dans un tel cas, le wali fait usage des pouvoir de police générale sans procéder à une mise en demeure du président de L'APC, car il s'agit d'une compétence qui lui est propre. Il peut également se substituer au président de L'APC, si ce dernier s'abstenir à prendre les mesures nécessaires pour préserver l'ordre public.

Le pouvoir de police du wali est le même que celui prévu pour le président de l'APC à l'article 88 de la loi relative à la commue, « le wali est responsable du maintien de l'ordre, de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publics »⁵⁹. Cela signifie que toute abstention du wali à prendre les mesures nécessaires pour préserver l'ordre public, engagerait la responsabilité de l'État. Le juge algérien a confirmé ce principe par la décision de la Chambre administrative de la Cour suprême.

Il s'agit « (...) d'un accident mortel dont a été victime le 1er octobre 1971 à Constantine Mr Bouldrek Ahcène a pour cause l'effondrement d'un immeuble « bien de l'Etat ». Cet immeuble a fait l'objet d'un arrêté de péril, prescrivant que l'immeuble litigieux devait être évacué et les portes condamnées. Le wali de

⁵⁶ La police générale peut également aggraver les restrictions de police spéciale déterminées par le préfet lorsque les circonstances l'exigent. Voir CE, 18 avril 1902, Cne de Nérès-les-Bains, cité par Borraz O, Salomon D, op.cit, p.86.

⁵⁷ Les articles 100 et 101 de loi 11-10 relative à la commune.

⁵⁸ Article 101 de la loi 11-10 relative à la commune.

⁵⁹ Article 114 de loi 12-07 relative à la wilaya, JO n°12 du 29 février 2012.

Constantine, auquel ledit arrêté été notifié, n'a rien fait pour prendre des mesures utiles pour éviter l'effondrement dudit immeuble dont il avait la gestion ; que cette circonstance constitue une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la wilaya de Constantine. Mais attendu qu'il appartenait au Président de l'APC de la dite commune, usant des pouvoirs qu'il tient des dispositions légales, de demander la désignation d'un expert et éventuellement de faire procéder d'office et aux frais de la Wilaya des travaux visés dans son arrêté ; que les formalités substantielles légales n'ayant pas été respectées par la commune, la dite commune doit être déclarée responsable des conséquences dommageables de l'accident (...) »⁶⁰.

Cette décision montre clairement que le manquement du wali dans l'exercice de ses fonctions n'empêche pas le Président de l'APC de prendre les mesures nécessaires au titre de ces pouvoirs de police générale dans le cas où il connaît l'existence de dangers. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat français a estimé que le maire avait tort lorsqu'il considère que sa commune n'en est pas responsable, et que les mesures à prendre relèvent des pouvoirs d'un autre organisme ou que ce dernier est déjà intervenu.

Conclusion

Pour conclure, nous constatons qu'en Algérie, l'élaboration d'un cadre juridique relative à la prévention des risques naturels ne s'est concrétisée qu'au cours des 15 dernières années, à la suite de nombreuses catastrophes. Auparavant le traitement des risques naturels reposait sur une approche post-catastrophique.

Par ailleurs, l'analyse de cette nouvelle approche juridique importante axée sur la prévention des risques naturels révèle des carences que nous résumons comme suit:

- Le retard incompréhensible et même fautif, des autorités publiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques majeurs et l'absence des textes d'application qui permettent de mettre en œuvre ces plans.
- L'absence de mécanismes efficaces de contrôle et de surveillance de l'occupation de sol, et parfois le silence complice des autorités face aux pratiques urbaines illégales. Il suffit de voir les constructions aux abords des rivières, voire dans le lit des rivières à secs lors des inondations de Ghardaïa en 2008 et de Tamanrasset en 2015.

Afin d'y remédier à ces lacunes, nous proposons les recommandations suivantes:

⁶⁰ COUR SUPREME-chambre administrative- 24 décembre 1977, Wali de Constantine c/ Tennah Fatma, rapporteur par H. BOUCHAHDA, R.KHELLOUFI, sous la direction de M.GHEZALI et A.MAHIOU RECUEIL D'ARRETS, jurisprudence administrative, OPU, Alger 1985, p.132-133.

- L'élaboration dans les plus brefs délais des plans de prévention des risques naturels majeurs, qui sont restés lettre morte depuis 2004, la date de la promulgation de la loi 04-20 relative à la prévention des risques majeurs, puisqu'aucun plan n'a été élaboré depuis lors.

- instaurer l'utilisation des technologies modernes dans la gestion et le contrôle de l'urbanisation, comme par exemple le système d'information géographique, qui permet de concevoir des plans et des programmes à partir des logiciels et d'images de l'espace.

- Mettre davantage de moyens matériels et humains à la disposition de la police urbaine pour un suivi constant et rigoureux de la planification et du développement urbain, afin d'établir un respect absolu des autorisations et des instruments d'aménagement et d'urbanisme.

Enfin, Le succès de la prévention des risques naturels majeurs au niveau local est conditionné par la présence de deux facteurs essentiels, à savoir l'identification des risques présents sur le territoire et la disponibilité des moyens suffisants qui permettent aux autorités locales de prévenir ces risques naturels. Le premier volet, oblige l'Etat à réaliser des études approfondies concernant les risques présents sur chaque partie du territoire national, ce qui implique la production des cartes d'un micro zonage sismique, la délimitation des zones inondables, la classification des zones forestières selon le risque encouru par les villes...etc.

Concernant le deuxième élément, il est clair que les mesures structurelles de prévention, telles que la construction d'ouvrage de protection contre les risques naturels, nécessitent la mobilisation des ressources considérables, qui font défaut dans le budget des communes. Cette situation impose l'intervention de l'état pour financer des projets locaux liés à la prévention des risques naturels majeurs.