

LA LEGISLATION ENVIRONNEMENTALE EN ALGERIE

Par Youcef *BENACEUR**

INTRODUCTION :

Il n'est pas aisé de dresser un tableau de la législation environnementale en Algérie tant celle-ci est foisonnante et sectorielle et ce, d'autant plus que certains textes trouvent leurs sources dans la période coloniale et se prolongent bien après l'indépendance. La législation coloniale en la matière, bien que ne répondant pas à un souci de protection globale de l'environnement, en organise cependant divers secteurs qui se rapportent à des domaines aussi variés que la chasse, les forêts et les parcs nationaux.

La situation particulière de l'Algérie en tant que colonie n'a pas souvent favorisé la mise en application de la législation et a même abouti à des résultats contraires à ceux escomptés. L'exemple de la dégradation de la forêt algérienne est édifiant à cet égard.

D'autres mesures plus positives ont conduit à la préservation et la conservation d'espaces naturels. C'est le cas des différents parcs nationaux institués dès 1921.

Au lendemain de l'indépendance, le législateur algérien, par souci de combler un éventuel vide «juridique» a reconduit la législation coloniale sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale ou discriminatoire. L'ensemble des textes que le législateur a adoptés ont pour base légale les textes coloniaux. Ainsi en est-il en matière de chasse et de forêts. Il en est de même pour les parcs nationaux pour lesquels des textes sont intervenus à partir des années quatre vingt.

* Chargé de cours à l'Institut de Droit et des Sciences Administratives de l'Université d'Oran

La conférence de Stockholm tenue en juin 1972 et qui a mobilisé la grande majorité des pays autour du thème de l'environnement a été le «déclic» pour l'élaboration des législations nationales. L'Algérie qui a participé à cette rencontre a aussitôt après mis en place la première institution appelée «le comité national de protection de l'environnement» (en 1974), vite relayé par la création d'un ministère de l'hydraulique, de l'environnement et des forêts (en 1977). Ces institutions ont de ce fait précédé d'au moins d'une décennie la première loi sur l'environnement. De ce fait les textes abordant ces questions se présentent de manière éparpillée et fragmentée: textes relatifs à la chasse, aux forêts, diverses dispositions sont contenues dans le code communal de 1981.

Une politique de l'environnement débute véritablement avec la promulgation de la loi du 5 février 1983. A partir de cette date se sont multipliés les textes et les institutions de protection de l'environnement.

Dans cette étude, nous essaierons d'évoquer les législations coloniale et nationale en la matière.

1. LA LEGISLATION COLONIALE RELATIVE A L'ENVIRONNEMENT

Le législateur colonial a réglementé un ensemble de domaines se rapportant à l'environnement. Ainsi a-t-il, par des textes souvent distincts de ceux de la métropole, organisé les secteurs de la chasse, des forêts et des parcs nationaux.

1) LA CHASSE

La chasse a été organisée par la loi du 3 mai 1844, texte modifié par une autre loi du 1er mai 1924. En Algérie, c'est par le décret du 31 octobre 1938 que la chasse a été réglementée.

2) LES PARCS NATIONAUX

L'idée de créer des parcs nationaux en Algérie a germé dès 1912. C'est après la tenue du congrès international forestier de Paris en 1913 et bien après la guerre que la création des parcs nationaux a fait l'objet de vœux de la part des délégations financières, de la société des sciences naturelles et de la société d'horticulture qui ont manifesté le désir de voir constituer en réserve totale certains massifs boisés, par analogie avec ce qui a été réalisé dans nombre d'autres pays (le parc national Saint Christophe-La Bérarde près de Grenoble, le parc de Yellowstone aux Etats-Unis occupant une étendue de 800 000 ha, le parc national du Val Clouza en Suisse

s'étendant sur plus de 20 000 ha). C'est par un arrêté gouvernemental du 17 février 1921 qu'ont été fixés le statut et l'objet des parcs (1).

La direction des forêts avait alors appuyé le projet de cet arrêté d'un rapport dans lequel elle expliquait les buts de ces créations:

- a) Protéger les beautés naturelles et les curiosités scientifiques;
- b) Favoriser le tourisme;
- c) Développer les stations estivales.

L'arrêté du 21 février 1921 a émis un certain nombre de dispositions intéressantes qui justifient la création de parcs nationaux. Ainsi des forêts ou des parties de forêts pourront être constituées en parcs nationaux en raison de leur composition botanique, leur beauté pittoresque ou leurs conditions climatiques et s'ériger en centres d'études scientifiques, de tourisme ou d'estivage.

La constitution d'un parc national aura, en principe, pour effet de soustraire l'ensemble des végétaux et des animaux existant dans son périmètre à toute influence humaine qui s'exercerait en dehors des buts de conservation et de protection poursuivis. C'est ainsi que le pâturage dans les forêts domaniales ou communales comprises dans un parc sera suspendu totalement si ces forêts sont dégrevées du droit d'usage de cette nature. Par ailleurs et sauf pour les animaux nuisibles à la demande des riverains, la chasse et la destruction d'animaux sont prohibées.

Cet arrêté est la base légale de la création de dix parcs nationaux jusqu'en 1930 (2).

Ce sont dans l'ordre chronologique de création :

- les cèdres de Teniet el Had (1500 ha), le 5 août 1923;
- les grottes de Dar el Oued et Taza (230 ha), le 22 août 1923;
- l'Ouarsenis (1030 ha), le 16 avril 1924;
- le djebel Gouraya (530 ha), le 7 août 1924;
- Akfadou (2115 ha), le 20 janvier 1925;
- Chréa (135 ha), le 3 septembre 1925;
- le Djurdjura (16 550 ha), le 8 septembre 1925;

(1) Les parcs nationaux en Algérie. G.G.A. Service des Baux et Forêts. Commissariat général du Centre. Alger, éd. J.Carbonnel, 1930.

(2) Les parcs nationaux en Algérie, op. cit., p.

- les Planteurs (688 ha), le 7 décembre 1925;
- Saint Ferdinand (412 ha), le 8 novembre 1928;
- Ain N'Sour (2000 ha), le 24 avril 1929.

3) LES FORETS

Avant l'invasion française en 1830, la forêt algérienne était soumise dans son statut, sa gestion et son exploitation au droit musulman: elle était le bien de tous (3).

La couverture forestière à la veille de la colonisation était très importante. Elle représentait une superficie de sept millions d'hectares et donnait à l'Algérie une parure essentielle (4). L'équilibre écologique n'était pas rompu et ce n'est qu'après 1830 que la destruction commença (5).

La soumission de la forêt algérienne au droit musulman ne servait pas les intentions de la colonisation. Elle allait donc connaître un bouleversement dans son régime et dans son exploitation. C'est ainsi que le code forestier de 1827 fut appliqué à l'Algérie renforcé par deux lois spéciales, celles du 17 juillet 1874 et du 9 décembre 1885. Le premier de ces deux derniers textes visait à la défense des forêts contre les incendies. Quant au second, il réglementait le droit d'usage et le reboisement.

Bien qu'adoptée pour sauvegarder «les massifs forestiers» cette législation était refusée autant par les colons que par les «indigènes». Les uns lui reprochaient d'entraver la colonisation, les autres faisaient remarquer qu'elle ruinait en fait les populations pastorales (6). Les lois métropolitaines étaient donc jugées inadaptées au contexte algérien. Aussi, fallait-il préparer une législation spécifiquement «algérienne» en adéquation avec les conditions socio-économiques du pays. C'est dans ce contexte que fut promulguée la loi forestière du 21 février 1903 dont les buts étaient aussi variés que contradictoires: «maintenir la forêt, favoriser l'essor de la colonisation et respecter les habitudes séculaires des populations indigènes» (7).

Malgré l'application de ces textes et notamment la loi de 1903, la forêt algérienne a connu un long processus de dégradation dû au fait de l'homme

(3) Ch. Guyot, Commentaire de la loi forestière algérienne promulguée le 21 février 1903, Paris lib. J. Rothschild Lucien Laveur éd. 1904, p. 8.

(4) R. Rousseau, Contribution à l'étude de la question forestière en Algérie, Alger, Minerva, 1931, p. 3.

(5) R. Rousseau, op. cit., p. 3.

(6) Ch. Guyot, op. cit., p. 5.

(7) Ch. Guyot, op. cit., p. 11.

et à des facteurs naturels et qui ont eu pour conséquence la réduction progressive de la couverture boisée avec comme corrolaire l'érosion des sols et la perte de la stabilité physique de nombreuses régions.

Par ailleurs, le refoulement de certaines populations locales dépossédées de leurs terres situées dans les plaines vers les massifs montagneux et le défrichement ainsi que le déboisement pour permettre le labourage de terres ainsi acquises ou pour faciliter le pacage des animaux, a eu pour effet la transformation des forêts en aires de pâturage et de subsistance. C'est ainsi qu'on estime à quatre cent mille hectares la superficie des forêts dégradées entre 1830 et 1945 (8).

La deuxième guerre mondiale puis la guerre de libération nationale entre 1954 et 1962 (notamment par suite des bombardements au napail) ont été fatales aux forêts algériennes.

C'est pourquoi l'on peut dire avec R. Boudy que « toutes ces forêts ont été surexploitées durant la période 1939-1946 et qu'elles ne présentent que peu de réserves pour un avenir immédiat, qu'elles ont donc besoin de repos durant de longues années, ce qui exige des mesures de protection appropriées... » (9).

Au nombre des facteurs naturels, on citera les incendies et les sécheresses cycliques (10).

Tous ces facteurs réunis ont fait qu'avec le temps la couverture forestière du pays a été considérablement réduite puisqu'on estime sa superficie à la veille de l'indépendance à trois millions d'hectares.

II. LA LEGISLATION NATIONALE RELATIVE A L'ENVIRONNEMENT.

1) LA RECONDUCTION DE LA LEGISLATION COLONIALE

Au lendemain de l'indépendance, l'Etat algérien s'est trouvé confronté à un vide législatif et institutionnel au niveau de tous les aspects de la vie sociale et économique. Aussi le législateur ne semblait avoir d'autre choix que de reconduire pour un temps déterminé la législation antérieure à 1962

(8) Anonyme, Ces forêts qui nous protègent, In Revue El-Djeich, n° 328, mars 1983, p. 2.

(9) R. Boudy, Economie forestière nord-africaine, tome IV. Description forestière de l'Algérie et de la Tunisie, 1955, p. 20.

(10) Les plus grands incendies enregistrés durant cette période ont eu lieu entre 1863-1865, en 1873 en 1881, entre 1892-1894 et entre 1902-1903. Voir Marc, Notes sur les forêts de l'Algérie, 1830-1930. Colloque du Centenaire de l'Algérie. Mise en valeur de l'Algérie, Paris-Larobe. 1930.

sauf évidemment dans des dispositions contraires à la souveraineté nationale ou présentant un caractère discriminatoire. C'est ainsi que la loi numéro 62-157 du 31 décembre 1962 a reconduit cette législation jusqu'à nouvel ordre. C'est une ordonnance de 1979 qui tout en abrogeant la loi précédente permettait l'application des textes de la période coloniale encore jusqu'en 1975 (11). A cette date la législation algérienne devait, en principe, prendre le relais.

Aussi, pendant longtemps encore les textes réglementant la chasse ainsi que ceux relatifs aux forêts furent ceux élaborés par le législateur français avant 1962.

2) LA LEGISLATION NATIONALE

Les années quatre vingt ont été celles qui ont vu naître de nombreux textes sur l'environnement. La pièce maitresse dans cet ensemble législatif est certainement la loi du 5 février 1983 autour de laquelle s'articulent celles relatives à la chasse, aux forêts et aux eaux.

a) La chasse (12)

Considérant le patrimoine cynégétique comme une richesse nationale, la loi réglementant la chasse édicte un certain nombre de mesures qui attribuent au ministère qui a en charge ce secteur ainsi qu'aux collectivités locales des prérogatives en vue de protéger et de développer ce patrimoine.

- Au niveau central

S'appuyant sur l'avis donné par le conseil supérieur de la chasse, les autorités ministérielles ont compétence pour établir la liste des espèces rares ou à protéger de façon particulière en édictant une réglementation pouvant aller jusqu'à l'interdiction de la capture, de la chasse, de la destruction, du transport, du colportage, de la vente et de l'achat.

En la matière, c'est un décret (n° 83-509) qui a établi cette liste qui compte trente et une espèces d'oiseaux, tous les rapaces, trente trois espèces de mammifères et huit de reptiles (13).

(11) Ord. n°73-29 du 5 juillet 1973 portant abrogation de la loi n° 62-157 du 31 décembre 1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31 décembre 1962. J.O.R.A. n° 62 du 3 août 1973, p. 678.

(12) Loi n°82-10 du 21 août 1982 relative à la chasse, J.O.R.A., n° 34 du 24 août 1982, p. 1161.

(13) Décret n°83-509 du 20 août 1983 relatif aux espèces animales non domestiques protégées, J.O. n°35, 23 août 1983, p. 1439.

Les autorités centrales ont également la possibilité d'affecter des zones pour permettre la préservation et la multiplication du gibier (14), tout comme elles peuvent déclarer tout massif forestier, réserve biologique intégrale, s'il s'y présente un écosystème complexe ou rare, et y interdire définitivement toute action de chasse ou de destruction d'animaux.

Par ailleurs, un plan de développement du patrimoine cynégétique est mis en oeuvre et comprend trois aspects:

- l'inventaire cynégétique,
- l'aménagement cynégétique,
- le plan de chasse.

- Au niveau local

Les textes en vigueur permettent aux communes et aux wilayates (départements) d'aménager des réserves pour favoriser la multiplication du gibier.

b) La protection de l'environnement (15)

C'est par une loi promulguée le 5 février 1983 qu'est mise en oeuvre une politique nationale pour sauvegarder l'environnement dont les objectifs sont:

- la protection, la restructuration et la valorisation des ressources naturelles;
- la prévention et la lutte contre toute forme de nuisance;
- l'amélioration du cadre et de la qualité de la vie.

1) LES GRANDS AXES DE LA LOI SUR L'ENVIRONNEMENT

Les questions que pose la protection de l'environnement sont traitées travers quatre rubriques:

- la faune,
les milieux récepteurs,
les nuisances,
- et les études d'impact.

(14) Divers centres cynégétiques et réserves de chasse ont ainsi été créés à travers tout le territoire national.

(15) Loi n° 83-03 du 5 février 1983 relative à la protection de l'environnement, J.O.R.A., n° 6, février 1983, p. 250. Cette loi a été suivie de douze décrets d'application.

2) UNE INNOVATION : L'ETUDE D'IMPACT

La procédure de l'étude d'impact est considérée comme «l'outil de base de la mise en oeuvre de la protection de l'environnement... elle vise à faire connaître et évaluer les incidences directes et/ou indirectes des projets sur l'équilibre écologique ainsi que sur le cadre et la qualité de la vie de la population» (16).

3) LES EAUX (17)

La loi portant code des eaux vise à mettre en oeuvre une politique nationale en la matière avec comme objectifs:

- assurer une utilisation rationnelle et planifiée de l'eau pour satisfaire les besoins de la population et de l'industrie;
- assurer la protection de l'eau contre la pollution et le gaspillage;
- prévenir les effets nuisibles de l'eau.

On aura remarqué donc que le législateur a pour souci autant les besoins domestiques qu'industriels ou agricoles sans ignorer pour autant les mesures à prendre pour lutter contre les effets nuisibles de l'eau (inondations) ou son nécessaire assainissement.

a) La protection des eaux contre la pollution

La loi énonce que «les eaux doivent être protégées contre toute forme de pollution» et elle définit celle-ci comme étant «une modification nocive des propriétés des eaux, produite directement ou indirectement par des activités humaines, les rendant impropres à l'utilisation normale établie» (art. 98).

Le domaine public hydraulique est particulièrement protégé par l'interdiction d'évacuer, de jeter ou d'injecter dans ses fonds des matières de toute nature et notamment des déchets urbains ou industriels contenant des substances solides, liquides ou gazeuses, des agents pathogènes en quantité et en concentration de toxicité susceptibles de porter atteinte à la santé publique, à la faune et à la flore ou nuire au développement économique.

(16) Bénaceur Youcef, Les études d'impact sur l'environnement en droit positif algérien, in Les annales de l'équipement, n°2, 1991, pp. 29-37.

(17) Loi n° 83-17 du 16 juillet 1983 portant code des eaux, J.O.R.A., n°30, 19 juillet 1983, p. 1270.

Il est interdit également de déposer ou de pulvériser des matières ou d'abandonner des cadavres susceptibles de provoquer une pollution des eaux.

b) Les moyens de protection

Tout déversement ou immersion d'une quelconque matière est soumis à autorisation qui est refusée dès l'instant où la matière présentée peut nuire:

- à la capacité de régénération naturelle des eaux;
- aux exigences de l'utilisation des eaux;
- à la protection de la santé publique;
- à la protection de la faune et de la flore;
- à l'écoulement normal des eaux;
- aux loisirs.

Par ailleurs, il est exigé des unités industrielles dont les rejets sont polluants de prévoir des installations d'épuration. Le non-respect de cette règle peut entraîner l'arrêt du fonctionnement de l'unité responsable du préjudice éventuellement porté à l'économie nationale ou à la santé publique, par décision administrative.

4) LES FORETS (18)

La loi portant régime général des forêts considère la protection et le développement de celles-ci comme une exigence de la politique nationale du développement économique et social. Elle déclare le patrimoine forestier richesse nationale et fait du respect de l'arbre un devoir pour tous les citoyens. A cette fin, elle organise la protection, l'aménagement et le développement des terres à vocation forestière.

a) La protection du patrimoine forestier

La protection du patrimoine forestier est organisée par le biais d'une réglementation se rapportant au défrichement, aux incendies et maladies, aux décharges et au pâturage.

Le défrichement est soumis à autorisation préalable accordée par l'autorité ministérielle après avis des collectivités locales concernées et après reconnaissance des lieux.

(18) Loi n° 84-12 du 23 juin 1984 portant régime général des forêts, J.O.R.A., n° 26 du 26 juin 1984, p. 648.

En matière de prévention contre les incendies, l'incinération à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier de tous végétaux, chaume ou autre bois mort est interdite.

Sont également interdites les décharges et les pâturages dans :

- les boisements encore en jeune âge;
- les zones incendiées;
- les zones où s'opère une régénération naturelle;
- les aires protégées.

Enfin, une autorisation est également nécessaire pour l'extraction de matériaux en zone forestière.

CONCLUSION

Le bref aperçu que nous avons donné de la législation algérienne dénote de la part des pouvoirs publics un intérêt certain pour la protection de l'environnement. La mise en place de structures au niveau central et local et la création de diverses agences spécialisées (19) en la matière ont pour objectif la mise en application des textes évoqués. Il faut cependant lier l'efficacité de ces textes à leur applicabilité. Or si ces derniers se distinguent par leur grande technicité et par leurs connaissances de la matière de l'environnement, leurs effets restent souvent suspendus, car non suivis de décrets d'application dans des délais raisonnables. Pour exemple la procédure d'impact instituée par la loi de 1983 et qui reste un instrument clé de la protection de l'environnement n'a vu sa mise en application qu'en 1990 (20). Un tel retard ne peut qu'avoir des répercussions négatives sur les écosystèmes souvent fragiles.

La loi sur les forêts ne connaît quant à elle aucun décret d'application jusqu'à ce jour.

Cette note de pessimisme ne peut fermer l'horizon de l'espoir, car si l'effort de la prise en charge par les pouvoirs publics des problèmes de l'environnement est réel, il est renforcé par la montée du phénomène associatif en Algérie. Le mouvement écologique est grandissant. Il peut aider à solutionner les problèmes liés à l'environnement.

(19) Ainsi que des ministères chargés de l'environnement, les collectivités locales, l'agence nationale de protection de l'environnement, les agences de protection de la nature...

(20) Décret exécutif n°90-78 du 28 février 1990 relatif aux études d'impact sur l'environnement.