

Les aspects juridiques de la prise en compte de l'environnement dans la stratégie de développement

Par KAHLOULA MOHAMED*

Introduction.

Dans les années 1970, lorsque les exigences de la protection de l'environnement se sont faites sentir, un raisonnement assez simpliste a prévalu selon lequel les atteintes à l'environnement étant le revers du développement économique, le remède devrait être qu'il y en ait moins.¹

Le raisonnement allait donner lieu à un débat et à un clivage idéologique entre pays développés et pays non développés, particulièrement net à la conférence de STOCKHOLM de 1972.²

Ces temps là sont maintenant révolus et plus personne ne soutient que les notions d'environnement et de développement sont antinomiques.

Il ne s'agit plus de traiter, de manière isolée, les problèmes qui ont trait à l'environnement, mais de les envisager dans le cadre d'un programme unifié d'action économique et sociale.

Aussi parle-t-on aujourd'hui d'éco-développement. Cette notion traduit l'osmose entre l'écologie d'une part et le développement économique d'autre part. Et, c'est par référence à cette osmose que la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement tenue à Rio de Janeiro en Juin 1992, a élaboré le concept de développement durable.

Les tentatives qui ont été faites pour donner une définition à la notion de développement durable sont nombreuses ; la plupart traduisent, d'une manière ou d'une autre, la nécessité de préserver l'intégrité de l'environnement, de rechercher l'efficacité économique et tendre vers

* professeur, Faculté de Droit Université Abou-Bekr Belkaid Tlemcen – Algérie

1 Club de Rome, Halte à la croissance, Fayard 1972

2 Kiss (Ch. A) et Sicault (J.D), la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Annuaire Français de Droit International, 1974 p 604

l'équité, définie ici comme la prise en compte des intérêts des générations tant futures que présentes³.

Si l'intégration de la dimension environnementale dans l'action de développement économique relève, essentiellement et avant tout, des lois économiques, elle est intimement liée aux idées de justice, de droits et d'obligations. C'est par conséquent au droit qu'il appartient de définir le cadre juridique d'une telle intégration et de la promouvoir de manière à satisfaire les besoins des générations actuelles sans compromettre ceux des générations futures.

Aussi, la nouvelle tendance qui se fait jour depuis quelques années, en droit comparé, se propose d'élargir, tout en le dépassant, l'horizon étiré de l'approche sectorielle.

Désormais, de plus en plus nettement, dans différents pays, les législateurs s'efforcent d'adopter une vue intégrée dans le but de rechercher un certain équilibre entre les impératifs du développement économique et les exigences de la protection de l'environnement.

Cette même tendance législative se rencontre en Algérie. Elle s'est traduite par la promulgation d'une loi fondamentale du 05 Février 1983 relative à la protection de l'environnement⁴, dont la dimension novatrice réside notamment dans le fait que l'environnement est considéré comme une donnée importante dans toute politique de développement.

Cette reconnaissance de principe, ne suffit cependant pas (I). Elle doit s'appuyer sur des mesures juridiques efficaces qui permettraient sa mise en œuvre (II).

3 M. Yong, le défi économique de l'éco-investissement et développement. Impact Science et Société. Editions UNESCO N° 166. 1992

4 Loi N° 83 03 du 05 Février 1983 relative à la protection de l'environnement. J.O.R.A.D.P du 08 Février 1983 N° 05. p.250.

1. LA RECONNAISSANCE PAR LE DROIT DU PRINCIPE DE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La mise en place du tissu industriel dans notre pays à la fin des années 60 et au cours des années 1970, s'est souvent effectuée dans des conditions qui n'ont pas permis de prendre en charge correctement les préoccupations en matière de protection de l'environnement.

Le seul souci, à cette époque était de sortir du sous-développement le plus rapidement possible. Aussi, la mise en œuvre d'un développement accéléré qui a embrassé l'ensemble des secteurs d'activités a occulté une donnée fondamentale. Cette donnée qui est celle de l'environnement était non seulement marginalisée mais pire encore considérée comme un frein au développement.

C'est ainsi, par exemple, que de nombreuses unités industrielles ont été implantées là où il ne fallait pas. Nous ne reviendrons pas sur les conséquences de cette situation qui sont fort bien connues et qui se sont traduites par des atteintes à la santé de la population et par la dégradation de la qualité de la vie.

A cet égard, de nombreuses réactions de la part des populations et des associations de protection de l'environnement ont été enregistrées ces dernières années. Pour ne citer que quelques exemples, la population de Sidi-Kebir a maintenu pendant près de dix sept jours, le blocus de l'unique voie menant vers trois carrières d'agrégats sources d'une très grave pollution atmosphérique⁵, à Annaba des milliers de personnes ont protesté contre l'implantation du complexe "Asmidal" qui dégage en permanence les gaz les plus toxiques⁶, à Béjaïa des voix se sont élevées contre la marée noire qui a envahi il y a quelques années la plage de Tazeboudjete dans la célèbre crique de boulimat⁷, à El Karimia la

5 M. Boukhalef, Colère à Sidi-El-Kbir. Quotidien "HORIZON" 07 Juillet 1990.

6 A. Touilbi, marche antipollution à Annaba. Quotidien "EL MOUDJAHID", le 25 Juillet 1990.

7 M. Bliidi, Marée Noire à Tazeboudjete. Quotidien "EL MOUDJAHID".

population n'a pas cessé de faire part de son inquiétude suite au déversement dans l'Oued de plus de 1000 litres d'askarel⁸.

Ces exemples parmi tant d'autres témoignent de la nécessité de concevoir une politique de développement qui tienne compte des exigences de l'environnement.

Conscient de cette nécessité, le législateur Algérien a expressément reconnu que "la protection de l'environnement constitue une exigence fondamentale de la politique nationale de développement économique et social"⁹.

Afin d'éviter de nouvelles atteintes à l'environnement, ce principe, consacré dès 1983 par la loi relative à la protection de l'environnement, a été récemment pris en considération, dans le cadre de la politique de libéralisation, par le nouveau code des investissements¹⁰

Ce code qui se veut la pierre angulaire d'une nouvelle politique de promotion de l'investissement contient un certain nombre de mesures tendant à l'encouragement de l'investissement étranger.

Ces mesures destinées à créer les conditions favorables à une reprise de la croissance comportent le risque de voir s'installer dans notre pays des industries que les Pays développés voudraient délocaliser de chez eux en raison de leur caractère polluant. On peut craindre, en effet, que les investisseurs étrangers, fuyant les pays où la réglementation en matière de protection de l'environnement est rigoureuse, choisissent la solution de facilité qui consistera à installer dans notre pays un type d'industries aujourd'hui honnies dans les pays développés.

Dès, lors une vigilance particulière s'impose pour éviter à notre pays d'être victime de la politique de défense de l'environnement menée depuis quelques années dans les pays développés.

8 A Yechkoun, encore une histoire d'askarels , le danger des rejets industriel. Quotidien "EL MOUDJAHID". 24-26 Decembre 1990.

9 Article 2 de la loi du 05 Février 1983

10 Décret législatif 93-12 relatif à la promotion de l'investissement

C'est en ce sens que le nouveau code des investissements tout en posant le principe de la liberté de l'investissement étranger, le subordonne au respect de la réglementation en matière d'environnement. Ainsi, la déclaration d'investissement qui doit être faite auprès de l'agence de promotion de soutien et de suivi des investissements doit contenir, entre autres, des indications relatives aux conditions de préservation de l'environnement¹¹

Ceci dénote, encore une fois, la volonté du législateur de réglementer tout en les conciliant les impératifs du développement économique et les exigences de la protection de l'environnement.

Ces formulations, fort intéressantes dans leur principe ne suffisent cependant pas, elles doivent s'appuyer sur des moyens juridiques efficaces qui permettraient leur mise en œuvre.

II. LES MOYENS JURIDIQUES DE MISE EN OEUVRE DU PRINCIPE DE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT.

Le principe de prise en compte de l'environnement dans la politique de développement s'étant trouvé démenti dans les faits, le législateur est intervenu pour rechercher un certain équilibre entre les impératifs du développement économique et les exigences de la protection de l'environnement.

Les mesures qui ont été édictées à cet effet, relèvent de techniques différentes.

Les unes ont pour but d'empêcher qu'un déséquilibre se produise. Ici, la protection consiste à réaliser à priori l'équilibre.

Les autres tendent à compenser, a posteriori, un déséquilibre déjà existant.

¹¹ Article 4 du Décret législatif 93-12 op cit

A. L'équilibre réalisé a priori

La réalisation a priori de l'équilibre entre les impératifs du développement économique et les exigences de la protection de l'environnement va s'opérer par le biais de la procédure d'impact sur l'environnement.

La prise de conscience des inconvénients que peuvent présenter, sur le plan de l'environnement, certains grands travaux, ouvrages ou aménagements importants, a conduit le législateur algérien à mettre en place une procédure particulière dite d'impact¹².

L'objectif de cette procédure administrative est relativement simple: faire connaître et évaluer les incidences directes ou indirectes des projets sur l'équilibre écologique ainsi que sur le cadre et la qualité de la vie de la population. On cherche ainsi à prévenir les pollutions et les atteintes à la nature en évaluant à l'avance les effets de l'action de l'homme sur son milieu naturel.

Cette procédure n'est enfin de compte que la mise en œuvre du vieux proverbe: mieux vaut prévenir que guérir. Pour prévenir, il faut connaître et étudier à l'avance l'impact, c'est à dire les conséquences et les effets d'une action.

Malgré les faiblesses qu'on peut lui trouver, dans la mesure, notamment, où sa réalisation incombe à l'auteur du projet¹³ qui pourrait être conduit à sous-estimer, voire même nier les inconvénients de son projet au regard des préoccupations de l'environnement, l'étude d'impact présente, quand même, des effets juridictionnels, qu'on ne peut nier.

D'abord, le défaut d'étude d'impact quand elle est obligatoire est sanctionné, et le juge saisi peut ordonner, lorsqu'il y a atteinte grave à l'environnement l'arrêt des travaux et même la remise des lieux en l'état¹⁴

12 Articles 130 à 133 de la loi du 05 Février 1983 et Decret executif N° 90-78 du 27 02 1990 relatif aux études d'impact sur l'environnement, J.O.R.A.D.P du 05 Mars 1990, N° 10 p.318

13 Article 6 du Decret N° 90-78, op. cit

14 Article 132 de la loi du 05 Février 1983 op. cit

Ensuite, si un dommage survient ultérieurement du fait du projet et ayant des conséquences sur l'environnement non prévues dans l'étude d'impact, l'auteur du projet engage sa responsabilité civile vis à vis des tiers dans les conditions habituelles du droit commun¹⁵.

Pour les études d'impact inexactes ou falsifiées, ni la loi ni le décret relatif aux études d'impact ne prévoient d'incrimination spéciale. On pourra cependant faire application des dispositions relatives aux faux commis dans les documents administratifs¹⁶

Quoiqu'il en soit, l'étude d'impact fait désormais partie de la réglementation relative à la protection de l'environnement. S'agit-il d'une formalité ?

Il est encore trop tôt pour apprécier exactement la véritable portée d'une telle étude. Ce que l'on peut retenir, c'est que quels que soient ses défauts, l'étude d'impact a quand même le mérite d'exister et constitue une remarquable évolution par rapport à la situation antérieure.

L'exigence d'une telle étude pour tout projet important est évidemment essentielle pour réaliser le nécessaire équilibre entre les impératifs de la croissance économique et ceux de la protection de l'environnement.

B. L'équilibre rétabli a posteriori

Le rétablissement a posteriori de l'équilibre entre les impératifs du développement économique et les exigences de la protection de l'environnement relève du principe "pollueur-payeur"

D'un autre côté, le but étant ici de rétablir un équilibre rompu, la protection de l'environnement emporte presque inévitablement la nécessité d'une sanction judiciaire, plus poussée dans le domaine pénal.

1. Le principe "pollueur-payeur"

Le principe, bien que largement utilisé dans les discours et déclarations, n'a pas reçu de consécration juridique véritable en droit Algérien.

¹⁵ Article 124 du code civil.

¹⁶ Article 222 du code pénal

Dans une acceptation large ce principe vise à imputer au pollueur le coût social de la pollution qu'il engendre. C'est en termes économiques l'internalisation des coûts externes ou théorie des externalités. Dans une acceptation plus limitée, le principe vise à faire prendre en charge les dépenses de lutte contre la pollution par le pollueur¹⁷.

Pour que le pollueur assure une véritable dépollution, le législateur algérien, en voulant faire supporter la charge de dépollution au pollueur, a eu recours à deux instruments. Il s'agit de la taxation des pollutions et de l'imposition de normes antipollution.

*** La taxation des pollutions**

La fiscalité contribue à faire peser sur le pollueur un prélèvement obligatoire décidé par les pouvoirs publics et utilisé plus ou moins directement par ceux-ci pour restaurer ou contrôler l'environnement.

C'est ainsi que la loi de finances pour 1992 a institué une taxe annuelle sur les activités polluantes ou dangereuses pour l'environnement¹⁸ qui sont, en fait, celles définies dans la nomenclature des installations classées¹⁹

Cette taxe annuelle qui varie suivant la nature des activités des installations classées est destinée à alimenter le fonds National pour l'environnement²⁰ qui a notamment pour mission le financement des activités de contrôle et de surveillance de la pollution.

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

17 Le principe pollueur-payeur, définition, analyse, mise en oeuvre. O.C.D.E. Paris 1975.

18 Article 117 de la loi N° 91-25 du 18 Décembre 1991 portant loi de finances pour 1992. J.O.R.A.D.P du 18 Décembre 1991. N°65. p 1998

19 Décret N° 88-149 du 26 Juillet 1988 définissant la réglementation applicable aux installations classées et fixant leur nomenclature.

20 Article 189 de la loi N° 91-25 op: cit.

** Les normes antipollution*

Un procédé non directement financier permettant de réduire les pollutions en imposant au seul pollueur la charge de l'investissement, consiste à imposer par des actes juridiques obligatoires des normes techniques antipollution. Ce mécanisme simple et d'application automatique est largement utilisé en droit algérien. Il l'est dans le domaine de l'air, de l'eau et du bruit.

Les normes techniques retenues par le législateur algérien sont de deux sortes: les normes à la source et les normes d'émission.

Prévue en matière de pollution atmosphérique, la réglementation imposant des normes à la source n'a pratiquement pas été mise en œuvre. En effet, on remarque un nouveau glissement dans la réglementation. A l'instar de la loi cadre relative à la protection de l'environnement le décret relatif aux émissions atmosphériques²¹ se borne à énoncer des principes. C'est sans doute au niveau des arrêtés que les normes seront posées et techniquement justifiées.

Les normes d'émission quant à elles, consistent à déterminer un seuil maximum d'émission de polluants. Leur niveau doit être tel que l'industriel est incité à dépolluer pour ne pas dépasser le seuil de polluants toléré. C'est ainsi qu'un décret datant de 1993 est venu déterminer les valeurs limites maximales des rejets d'effluents liquides industriels²²

Si les normes antipollution permettent la définition automatique de l'illeceité de l'atteinte à l'environnement, elles présentent un certain nombre d'inconvénients.

Elles sont d'abord lourdes dans leur application car elles nécessitent des systèmes de contrôle et des mesures permanentes des pollutions émises pour vérifier le respect des seuils de pollution imposées réglementairement.

21 Décret N° 93-165 du 10 Juillet réglementant les émissions atmosphériques. J.O.R.A.D.P du 14 Juillet 1993. N°46. p 13

22 Décret N°93-160 du 10 Juillet 1993. réglementant les rejets d'effluents liquides industriels. J.O.R.A.D.P DU Juillet 1993. N°46.

Elles manquent ensuite de souplesse puisqu'en principe uniformes sur tout le territoire, elles ne prennent pas en compte les contextes locaux particuliers.

Enfin leur révision qui devrait se faire au fur et à mesure des progrès techniques n'est pas été prévue par les textes.

2. La Sanction judiciaire

L'atteinte à l'environnement appelle une sanction pénale. Mais en la matière les incriminations et les sanctions sont si nombreuses qu'il est hors de propos de les mentionner toutes.

Ce qu'il nous faut notamment relever c'est que notre législation a su dans certains cas trouver des formes modernes et adaptées de répression. Ainsi, en est-il par exemple en matière de pollution atmosphérique. Mieux qu'une répression traditionnelle, c'est une politique de coercition qui semble être conduite à l'égard des auteurs de la pollution atmosphérique.

Les mécanismes prévus visent le cas où l'industriel malgré les amendes qui lui sont infligées, s'obstine à ne pas respecter les conditions qui lui ont été imposées pour le fonctionnement de son établissement ou néglige d'effectuer les travaux requis pour faire disparaître les nuisances. Le juge pénal, dans un premier temps, impartit des délais au contrevenant pour satisfaire à ses obligations. Si l'intéressé ne s'exécute pas dans ce délai la loi le punit d'une amende de 2500 à 25000 DA. A cette occasion le juge peut ordonner soit l'exécution d'office des travaux aux frais du condamné, soit l'interdiction d'utiliser l'installation jusqu'à l'achèvement des travaux.

Ce type de dispositions auxquelles il manque cependant d'être effectives à la mesure de graduer les sanctions et d'ajouter à la solennité d'une condamnation infâmante, l'obtention de résultats concrets²³

Pour conclure, nous dirons que toutes les mesures que nous avons brièvement passées en revue ont été conçues comme un compromis entre

23 Article 56 de la loi du 05 Février 1983.

les exigences du développement économique et celles de la protection de l'environnement.

Ces mesures ne créent, en aucune façon une interdiction de polluer. Elles se contentent d'organiser une gestion administrative des nuisances industrielles.

Il ne faut cependant pas se faire d'illusions. Il ne peut y avoir de progrès en matière de protection de l'environnement que si, au delà des textes, tous ensembles - autorités publiques, acteurs économiques, responsables et militants d'associations, simples particuliers - nous sommes convaincus de l'importance du respect de l'environnement, et des contraintes que son indispensable respect impose à notre société.

L'évolution des idées se fait dans le bon sens depuis quelques temps. Et nous relevons comme un signe encourageant de cette évolution la création d'un Haut Conseil de l'environnement et du développement durable qui a pour principale tâche d'arrêter les grandes options nationales stratégiques de la protection de l'environnement et de la promotion d'un développement durable²⁴

24 Décret Présidentiel N° 94-465 du 25 Décembre 1994 portant création du Haut Conseil de l'environnement et du développement durable. J.O.R.A.D.P du 08 Janvier 1995 N° 01, p.3