

Notions et pratique de l'urbanisme en Algérie

BEKENNICHE Otmane

Université de Mostaganem

Introduction

"Le droit de l'urbanisme peut être défini comme l'ensemble des règles et des institutions établies en vue d'obtenir une affectation de l'espace conforme aux objectifs d'aménagement des collectivités publiques"¹. Par cette définition le Professeur JACQUOT distingue le droit de l'urbanisme au sens strict, c'est à dire lié à un "but spécifique d'aménagement" du droit de l'urbanisme au sens large "qui englobe aussi des procédures comme celles des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols qui sont établies dans des buts particuliers de salubrité, de sécurité et d'esthétique, etc... mais qui ont néanmoins des incidence sur l'affectation de l'espace".²

I. Notions sur le droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme est une branche du droit public. Il confère aux autorités administratives un arsenal de prérogatives de puissance publique qui leur permet de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers des propriétaires fonciers³. Le Droit de l'Urbanisme se rattache au droit administratif, et certains aspects peuvent relever du droit fiscal ou du droit pénal⁴.

1. Le cadre scientifique et pratique de l'urbanisme

L'urbanisme est une discipline scientifique qui fournit les outils méthodologiques pour préserver et façonner le territoire communal, pour concevoir et gérer la croissance des agglomérations. L'urbanisme a également une dimension pratique qui consiste à élaborer les plans qui indiquent où prévoir l'urbanisation et comment urbaniser un territoire communal.

2. Le cadre juridique de l'urbanisme

L'urbanisme a une dimension juridique car il est réglementé par un ensemble de textes regroupés dans le code de l'urbanisme. En promulguant la loi 90-29 modifiée et complétée par la loi 04-05 et ses décrets exécutifs, n°91- 117, modifié et complété par le décret exécutif n°2005- 31, le législateur algérien a voulu donner un cadre légal à la planification urbaine.

¹ H. JACQUOT - Droit de l'urbanisme, Dalloz 1987, p.10

² idem

³ <http://www.etudier.com/dissertations/Droit-De-l'Urbanisme>

⁴ <http://www.coin-urbanisme.org/urbanisme/droiturb.html#top>

Le code de l'urbanisme intègre le droit civil, le droit administratif et le droit pénal. Il est également en interférence avec le code de la commune, les lois régissant le foncier et les lois relatives à l'utilisation rationnelle de l'espace et la préservation de l'environnement, la préservation du patrimoine sous toutes ses formes.

Le code de l'urbanisme se concrétise par les instruments d'urbanisme qui sont des outils de la planification spatiale. Ainsi, il confère aux collectivités locales les prérogatives de réaliser les instruments d'urbanisme à travers lesquels, ils indiquent les orientations et les règles pour «gérer leurs territoires, leur développement, le cadre de vie, protéger les citoyens des aléas, et risques .

3. Les instruments d'urbanisme sont des outils juridiques

Les instruments d'urbanisme sont nécessaires pour quantifier la croissance future de la ville en termes d'augmentation de la population, des espaces pour implanter les infrastructures d'accueil tels que les logements, les équipements et services collectifs, les activités...

Les instruments d'urbanisme ont la spécificité d'être opposables aux tiers. Le non respect de leurs prescriptions lors de la réalisation des opérations liées à l'urbanisation de nouveaux espaces ou à l'intervention sur les espaces bâtis est une infraction au code de l'urbanisme. Le règlement de l'infraction a lieu, selon leur nature, soit dans le cadre du droit civil soit du droit administratif soit du droit pénal et relève du contentieux de l'urbanisme. Les instruments d'urbanisme sont de deux types:

- Les documents réglementaires (PDAU, POS, Zone d'activité, lotissements communaux...).
- Les actes d'urbanisme qu'on appelle aussi documents opérationnels: certificats d'urbanisme, permis de construire, permis de démolir,...

II. Pratique de l'urbanisme en Algérie

1. L'application des instruments d'urbanisme

Beaucoup d'efforts ont été déployés en matière de législation pour doter les gestionnaires locaux d'outils juridiques afin d'élaborer des documents d'urbanisme qui réglementent l'acte de bâtir dans sa commune, gérer la ville et ses territoires, articuler le développement des villes entre elles et au monde rural. Pour ce faire, de larges prérogatives sont attribuées aux collectivités locales. Mais dans la pratique, celles-ci sont confrontées aux problèmes d'application de la réglementation urbaine : des cités, voir des parties de la ville sont édifiées par les habitants, sans respecter les plans qui réglementent l'extension et la transformation de l'espace. Plusieurs explications sont données à cette situation :

- Il y a décalage entre les instruments d'urbanisme et la réalité de la commune. Les habitants préfèrent construire à l'extérieur du périmètre où sont prévues les extensions futures, sans passer par les circuits officiels parce que les plans et les règles contenus qu'on appelle *instruments d'urbanisme* conçus par les techniciens de la villes (décideurs, aménageurs,

urbanistes architectes...) ne répondent pas à leurs exigences culturelles sociales et économiques.

- La complexité des procédures administratives et les lenteurs qui caractérisent l'application des plans, notamment dans l'instruction des permis de lotir et des permis de construire, dissuadent les demandeurs.

Cette situation de construire, habiter et s'adonner à des activités sans se soumettre à la réglementation relève du contentieux de l'urbanisme, c'est aujourd'hui l'une des préoccupations de l'État qui a redoublé d'efforts pour endiguer le phénomène en renforçant la production du logement social pour enrayer l'habitat précaire, et en renforçant les instruments juridiques pour planifier le développement des villes et en renforçant le pouvoir des collectivités locales en matière de contrôle de la régularité de la construction.

Dans cette tâche, le P/APC a un rôle prépondérant mais qu'il ne peut accomplir que s'il s'implique dans l'élaboration, la mise en œuvre des instruments d'urbanisme et le contrôle de leurs prescriptions à partir d'une large consultation de ses collaborateurs.

2. Les enjeux des instruments d'urbanismes

A. L'enjeu juridique

En usant des prérogatives que lui confère les textes de lois en matière d'urbanisme, le Président de l'assemblée populaire communale contribue à la consolidation de l'État de droit. Il est le premier et le dernier signataire dans tout acte d'urbanisme¹.

B. L'enjeu de développement stratégique

connaître les forces et les faiblesses d'un territoire communal car il s'agit d'anticiper sur son devenir pour une période d'au moins 10 ans².

C. L'enjeu environnemental

prendre en charge les aspects environnementaux de sa commune pour être en cohérence avec les lois les régissant en Algérie et se mettre au diapason universel. Le législateur insiste par plusieurs lois sur cet aspect.³

¹ Art. 67 loi 90/08. - Le président de l'assemblée populaire communale représente l'Etat au niveau de la commune

² Art. 88. loi 90/08. « initier toute action et toute mesure propres à favoriser et impulser le développement d'activités économiques en relation avec ses potentialités et son plan de développement », mettre en œuvre toute mesure de nature à encourager et favoriser l'intervention des opérateurs »

³ Art. 94. loi 90/08. lors de l'implantation des différents projets sur le territoire de la commune, l'assemblée populaire communale doit prendre en considération la protection des terres agricoles et des espaces verts.

3. La loi 90 – 29 exige de disposer des instruments d’urbanisme

La loi 90 – 29 édicte des règles générales pour organiser le territoire communal ou intercommunal. les règles générales sont celles que l’on doit observer en toute circonstance et dans tout contexte et notamment lorsqu’on ne dispose pas des instruments d’urbanisme ou lorsque ceux-ci sont en révision¹:

A- Elle indique le contenu et la finalité des instruments d’urbanisme

Pour localiser les projets de développement, le PDAU divise la commune en 4 types de secteurs² :

- les secteurs urbanisés,
- les secteurs à urbaniser,
- les secteurs d'urbanisation future,
- les secteurs non urbanisables.(article 19 à 23, loi 90-29)

Par référence aux indications du PDAU, le POS détermine les modalités d’occupation des terrains de la commune par les projets et indiquent les règles à observer dans la construction pour réaliser le bâti dans le futur et les modalités d’intervention sur le bâti existant (article 31 loi 90-29)³.

B. Elle indique « les dispositions particulières à certains territoires»

Il s’agit du littoral, des territoires à caractère naturel et culturel marqué et des terres agricoles à potentialités élevées ou bonnes.

4. Les nouvelles exigences relatives au respect des instruments d’urbanisme

De plus en plus il sera exigé des collectivités locales de prendre en compte la dimension environnementale et de faire respecter l’état de droit dans la gestion et le développement de leur territoire. La loi 04-05 qui modifie et complète la loi 90-29 renforce les prérogatives de

¹ **Art. 2. Loi 90-29.** L'utilisation et la gestion du sol urbanisable, la formation et transformation du cadre bâti s'effectuent dans le cadre des règles générales d'aménagement et d'urbanisme, et des instruments d'aménagement et d'urbanisme définis par la présente loi.

² **Art. 13. Loi 90-29.** Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et le plan d'occupation des sols prennent en charge les programmes de l'Etat, des collectivités territoriales et ceux de leurs établissements et services publics. Les projet d'intérêt national s'imposent au plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'occupation des sols.

³ **Art. 31. Loi 90-29.** Dans le respect des dispositions du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme, le plan d'occupation des sols fixe de façon détaillée les droits d'usage des sols et de construction.

faire respecter les instruments d'urbanisme. Quatre articles de la loi 90- 29 sont modifiés pour prévenir les atteintes aux sites nécessitant la protection.

A. Les articles de la loi 90 - 29 concernés par la modification

article 4 qui prémunit de l'urbanisation les terrains agricoles les sites naturels et les sites paysagers sites à préserver

article 11 relatif à l'utilisation rationnelle de l'espace

article 55. indiquant que les constructions sont soumises aux modalités du permis de construire établi par un architecte agréé

l'article 73 indiquant les prérogatives des Wali et des P/APC et les agents habilités à vérifier les constructions en cours

B. Les articles de la loi 04-05 apportant la modification

Article 2. complète l'article 4 par un 5^{me} alinéa pour inclure les risques naturels et technologiques.

Article 4. complète l'article 11 par un paragraphe indiquant l'identification de la nature des risques et les prescriptions afférentes.

Article 5. le permis de construire ne requiert plus seulement l'architecte mais aussi l'ingénieur en génie civil, son exigence est systématisée

Art. 6. Les vérifications sont du ressort du P/APC et les agents habilités

Insertion d'un article nouveau (n° 76) pour plus de fermeté dans le respect du permis de construire plus de fermeté dans la dissuasion des constructions illicites.

Les articles de 7 à 12 de la loi 04-05 précisent la nouvelle consistance de l'article 76 pour renforcer des moyens et mesures pris en cas d'infractions liées au permis de construire

5. Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU)

Le PDAU est le document de référence pour orienter et maîtriser le développement d'une commune. Il se fait à l'échelle de la commune pour orienter et maîtriser le développement, son élaboration et les conditions de son application sont indiquées par le décret n°91- 117, modifié et complété par le décret exécutif n°2005- 317. Toutefois, le PDAU intercommunal est réalisé dans le cas d'une grande agglomération à cheval sur plusieurs communes (art.9. loi 90-08)¹.

¹ **Art. 17. décret exécutif n°91-177** - Le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme se compose d':

1. Un rapport d'orientation qui présente:
 - a) l'analyse de la situation existante et les principales perspectives de développement compte tenu de l'évolution économique, démographique, sociale et culturelle du territoire considéré,
 - b) le parti d'aménagement proposé [...]

2. Un règlement qui fixe les règles applicables pour chaque zone [...]

A cette fin, il doit déterminer:

- a) l'affectation dominante des sols et s'il y a lieu la nature des

6. Le plan d'occupation du sol (POS)

Les plans d'occupation du sol (POS) sont les documents clés de la mise en pratique de la planification urbaine. Le POS est institué par le décret exécutif n° 91-178 fixant les procédures d'élaboration et d'approbation des plans d'occupation des sols ainsi que le contenu des documents y afférents. Il doit se réaliser à l'échelle de la commune pour orienter et réglementer et l'usage des sols, conformément aux dispositions de la loi n° 90-29 du 1er décembre 1990 susvisée¹.

activités qui peuvent être interdites ou soumises à des conditions particulières

- b) la densité générale exprimée par le coefficient d'occupation du sol,
- c) les servitudes à maintenir, à modifier ou à créer,
- d) les périmètres d'intervention des plans d'occupation des sols avec les termes de référence y afférant en faisant apparaître les zones d'interventions sur les tissus urbains existants et ceux des zones à protéger,
- e) la localisation et la nature des grands équipements, des infrastructures, des services et des activités,

Il définit en outre, les conditions de construction particulières à l'intérieur de certaines parties du territoire telles [...]

3. Des documents graphiques comprenant, notamment les plans suivants:

- a) un plan d'état de fait, faisant ressortir le cadre bâti actuel, les voiries et les réseaux divers les plus importants,
- b) un plan d'aménagement délimitant:
 - les secteurs urbanisés, urbanisables, d'urbanisation future et non urbanisables [...]
 - certaines parties du territoire, le littoral, les terres agricoles à potentialité élevée ou bonnes, les territoires à caractère naturel et culturel marqué, [...]
 - les périmètres d'intervention des plans d'occupation des sols.
- c) un plan de servitudes à maintenir, à modifier ou à créer.
- d) un plan d'équipement faisant ressortir le tracé des voiries, d'adduction en eau potable et d'assainissement les plus importants ainsi que la localisation des équipements collectifs et ouvrages d'intérêt public.

¹ Art. 18. décret exécutif n° 91-178. Le plan d'occupation des sols se traduit par:

- 1. Un règlement qui contient:
 - a) la note de présentation dans laquelle sera justifiée la comptabilité des dispositions du plan d'occupation des sols avec celles du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme ainsi que le programme retenu pour la ou les communes concernées en fonction de leurs perspectives de développement.
 - b) la partie de règles fixant pour chaque zone homogène et en tenant compte des dispositions particulières applicables à certaines partie du territoire [...]: la nature et la destination des constructions autorisées ou celles interdites, les droits de construire attachés à la propriété du sol exprimés par le coefficient d'occupation du sol ainsi que le coefficient d'emprise au sol et toutes servitudes éventuelles. [...]:
- 2. dessertes par les réseaux
- 3. caractéristiques des terrains
- 4. implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques
- 5. implantation des constructions par rapport aux limites séparatives
- 6. implantation des constructions les unes par rapport aux autres sur une même propriété [...]

Le règlement précise, en outre, la nature des ouvrages et des équipements publics ainsi que leur implantation et identifie les voiries et réseaux divers à la charge de l'Etat tels que définis dans le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et ceux à la charge des collectivités locales ainsi que l'échéancier de leur réalisation.

- 2. Des documents graphiques qui se composent notamment:

7. Les instruments d'urbanisme sont la base technique et juridique des actes d'urbanismes

Les actes d'urbanisme sont délivrés aux tiers à des fins multiples conformément à la loi 90-29 modifiée et complétée par la loi 04-05 et ses décrets exécutifs. Ils sont institués par le décret exécutif n° 91-176 du 28 mai 1991 fixant les modalités d'instruction et de délivrance du:

A. Le certificat d'urbanisme

Dans le cadre des dispositions de l'article 51 de la loi n°90-29 du 1er décembre 1990 susvisée, le certificat d'urbanisme est le document délivré à la demande de toute personne intéressée, indiquant les droits à construire et les servitudes de toutes natures affectant le terrain considéré.

B. Le permis de lotir

Dans le cadre des dispositions des articles 57 et 58 de la loi n°90-29 du 1er décembre 1990 susvisée, le permis de lotir est exigé pour toute opération de division en deux ou plusieurs lots d'une ou plusieurs propriétés foncières quelque soit, la localisation, si un ou plusieurs lots résultants de cette division doit servir à l'implantation d'une construction.

C. Le certificat de morcellement

Dans le cadre des dispositions de l'article 59 de la loi n° 90-29 du 1er décembre 1990 susvisée, le certificat de morcellement est un document qui indique les conditions de possibilité de division d'une propriété foncière bâtie en deux ou plusieurs lots.

-
- a) d'un plan de situation (échelle 1/2000° ou 1/5000°),
 - b) d'un plan topographique (échelle 1/500° ou 1/1000°),
 - c) d'une carte (échelle 1/500° ou 1/1000°) précisant les contraintes géotechniques d'urbanisation du territoire concerné accompagnée d'un rapport technique,
 - d) d'un plan de l'état de fait (échelle 1/500° ou 1/1000°) faisant ressortir le cadre bâti actuel ainsi que les voiries, réseaux divers et servitudes existantes,
 - e) d'un plan d'aménagement général (échelle 1/500° ou 1/1000°) déterminant:
 - les zones réglementaires homogènes,
 - l'implantation des équipements et ouvrages d'intérêt général et d'utilité publique,
 - le tracé des voiries et réseaux divers en mettant en évidence ceux à la charge de l'Etat tels que définis par le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et ceux à la charge des collectivités locales, les espaces qui de par leur spécificité sont à préserver.
 - f) d'un plan de composition urbaine (échelle 1/500° ou 1/1000°) contenant notamment les éléments du règlement tels que définis au point 1b du présent article, accompagné d'une ou d'axonométrie illustrant les formes urbaines et architecturales souhaitées pour le ou les secteurs considérés.[...]

D. Le permis de construire

Toute construction ou transformation de construction, est subordonnée à la possession du permis de construire, conformément aux dispositions des articles n° 49-52 et 55 de la loi n° 90-29 du 1er décembre 1990 susvisée .

E. Le certificat de conformité

La remise du certificat de conformité est la compétence du président de l'assemblée populaire communale territorialement compétent pour les permis de construire délivrés par celui-ci et du wali territorialement compétent pour les autres cas.

F. Le permis de démolir

En application des dispositions de l'article 60 de la loi n° 90-29 du 1er décembre 1990 susvisée, aucune opération de démolition partielle ou totale d'un immeuble ne peut être entreprise sans l'obtention au préalable d'un permis de démolir, lorsque ledit immeuble est situé sur un site classé ou en voie de classement sur la liste du patrimoine historique, architectural, touristique, culturel ou naturel, conformément aux dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, ou encore, lorsque l'immeuble à démolir est solidaire de constructions mitoyennes.

III. L'APC et la mission d'urbanisme

L'urbanisme est l'une des deux missions essentielles de l'A.P.C. Ces missions sont définies par la loi 90/08 du 07/04/1990 relative à la commune. Ils s'inscrivent dans deux registres: Ce sont celle du *service public* et celle de l'*urbanisme*.

La mission d'urbanisme est «d'œuvrer pour la bonne organisation du territoire communal et gérer sa croissance en veillant à l'élaboration et à l'application des instruments d'urbanisme et jugeant de leur pertinence en fonction des multiples enjeux d'aménagement et de développement local. Par ailleurs, le code communal confère de larges attributions aux A.P.C. pour réaliser la mission d'urbanisme. Ses attributions sont énoncées dans la Partie III, Chapitre 2 de la loi 90/08 du 07/04/1990 relative à la commune : » Urbanisme, infrastructures et équipement »¹.

¹ Art. 91. 90/08 - La commune s'assure du respect des affectations des sols et des règles de leur utilisation et veille au contrôle permanent de la conformité des opérations de construction dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur.

Art. 92. 90/08 - L'accord à priori de l'assemblée populaire communale est requis pour la création, sur le territoire de la commune de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement.

Art. 93. 90/08 - Dans le cadre de la protection du patrimoine architectural, la commune est responsable de:

- la préservation et la protection des sites et monuments en raison de leur vocation et de leur valeur historique et esthétique,
- la sauvegarde du caractère esthétique et architectural et l'adoption de type d'habitat homogène des agglomérations.

1. Les missions du P/APC

A. L'engagement de préconisation des instruments de planifications

Pour s'impliquer davantage dans la mission d'urbanisme, le P/APC doit être attentif aux préconisations de tous les instruments de planification¹. Il est engagé dans la concrétisation des objectifs du SNAT² qui impliquent les acteurs publics à toutes les échelles³, à savoir dans quelle région-programme⁴ s'inscrit sa commune⁵, à connaître les prescriptions spécifiques⁶ au territoire de la wilaya dans laquelle s'inscrit sa commune⁷, à contribuer au plan d'action de sa ville et à s'impliquer dans la commission de suivi de la wilaya qui en a la charge⁸ et dans l'élaboration des PDAU et l'identification des terrains exposés aux risques de catastrophes naturelles, technologiques et sismiques⁹.

B. contrôler la concordance des objectifs des instruments d'urbanisme avec les objectifs des instruments de planification «supra-locale»

Les instruments d'urbanisme ne sont pas les seuls documents de référence pour mener à bien la mission d'urbanisme, ils sont à mettre en cohérence¹⁰ avec :

Art. 94. 90/08 - Lors de l'implantation des différents projets sur le territoire de la commune, l'assemblée populaire communale doit prendre en considération la protection des terres agricoles et des espaces verts.

Art. 95. 90/08 - La commune initie les actions liées aux travaux d'aménagement d'infrastructure et d'équipement pour les réseaux qui relèvent de son patrimoine ainsi que les actions afférentes à leur gestion et à leur maintenance. Elle peut également procéder ou participer à l'aménagement d'espaces verts destinés à abriter des activités productives ou d'entrepôts.

¹ Art. 87. loi 90-8 - La commune participe aux procédures de mise en œuvre des opérations d'aménagement du territoire. A ce titre, elle fait connaître ses avis et décisions suivant les dispositions de la législation et de la réglementation en vigueur.

² Le SNAT définit les orientations et prescriptions stratégiques fondamentales de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire

³ Lois n°01- 20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement.

⁴ Art. 3. loi n°01-20.

⁵ Le SRAT est un instrument de planification encore à l'état expérimental Il fixe les orientations fondamentales du développement durable des régions-programmes, la commune y bénéficie d'une prise en charge au plan économique et social

⁶ Art. 53. loi n°01-20.

⁷ Le PAW précise : -les schémas d'organisation des services locaux d'utilité publique - les aires inter-communales d'aménagement et de développement - la hiérarchie générale et les seuils d'urbanisation des agglomérations urbaines et rurales.

⁸ Le SCU est fédéré par la loi d'orientation de la ville 06/06. Le SCU est aussi à l'état expérimental, c'est un document de stratégie dont veulent disposer les décideurs pour intervenir dans la gestion de la crise multiforme que connaît la ville algérienne.

⁹ Le PDAU est l'instrument de planification locale.

La loi n°04-05 du 14 août 2004 a modifié et complété la loi 90-29 du 1^{er} décembre 1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme.)

¹⁰ Art. 86. loi 90/08 - En rapport avec les attributions qui lui sont dévolues par la loi et en cohérence avec le plan de wilaya et les objectifs des plans d'aménagement du territoire, la commune élabore et adopte son plan de développement à court terme, moyen terme et long terme et veille à son exécution.

- Le Schéma National d' Aménagement du Territoire,
- Le Schéma Régional de la Région- Programme,
- Le Schéma directeur d'Aménagement d'aires métropolitaines,
- Le Schéma d'Aménagement de la Ville Nouvelle ,
- Le Plan Permanent de Sauvegarde et de Mise en Valeur des Secteurs ,
- Le Plan de Protection et de Mise en Valeur des Sites Archéologiques et leur Zone de Protection,
- Le Plan Général d'Aménagement des Parcs Nationaux
- Le plan d'Action environnemental et de Développement Durable
- Les schéma Directeurs des grandes infrastructures et des services collectifs d'intérêt général
- Les Servitudes d'utilité publique

C. Vérifier l'articulation des instruments d'urbanisme et des plans de développement des territoires

La concrétisation de la mission d'urbanisme se fait par la réalisation des actions indiquées dans les plans d'urbanisme et d'occupation du sol, il doit donc veiller à leur programmation pour qu'elles soient financées. Les financements de programmes dont bénéficie le P/APC pour développer sa commune sont:

- Le Plan Sectoriel Déconcentré (PSD)
- Le Plan Communal de Développement
- Les Programmes Spéciaux de Développement Local (PSDL)

- Le Fond Communal des Collectivités Locales (FCCF) est, dans la conjoncture actuelle un établissement qui gère les fonds destinés à soutenir le financement des communes en difficulté. Il est utilisé pour :

- Les subventions d'équilibre budgétaire
- Les aides à l'équipement

D. Se responsabiliser et s'entourer de partenaires

a. Impliquer les citoyens dans l'élaboration des instruments d'urbanisme dès le départ

Le P/APC doit œuvrer pour assurer l'adhésion des citoyens aux prescriptions des instruments d'urbanisme . Il pourra y arriver en les associant à l'élaboration des PDAU et POS. C'est ce qu'on appelle l'urbanisme participatif. En appliquant ce principe on crée des ponts entre ceux qui conçoivent le cadre de vie (les techniciens) et ceux qui l'utilisent (les habitants), Ainsi la

production informelle du bâti n'aura plus de raison d'être. Le P/APC doit associer les acteurs sociaux¹ dans l'élaboration des instruments d'urbanisme?

- En demandant aux associations de citoyens leur avis sur le cahier des cahiers de charges à soumettre aux maîtres d'œuvre (bureaux d'étude) pour vérifier s'il inscrit les préoccupations de la population.
- En veillant à ce que le cahier des charges mis à la disposition des maîtres d'œuvre soit respecté
- En vérifiant la pertinence et l'authenticité des données collectées sur le terrain par le bureau d'étude au cours de la première phase (l'état de fait) pour que l'étude soit fondée sur la réalité.

b. Impliquer les opérateurs économiques à l'amont de l'élaboration des instruments d'urbanisme

Avec l'ouverture de marché, les entreprises peuvent choisir où se localiser en fonction des avantages qu'offrent les zones d'activités et en fonction de la qualité des services urbains que les communes peuvent offrir, c'est ce qu'on appelle les avantages de proximité. Pour cela, il est impératif de connaître les attentes des investisseurs et de négocier les avantages de proximité à mettre à leur disposition afin de les inscrire dans le cahier des charges à proposer aux bureaux d'étude qui auront à réaliser les études des PDAU et des POS et de se tenir informer des étapes de réalisation des études afin de veiller à ce que PDAU et POS débouchent:

- sur une offre foncière conséquente et adéquate
- sur le traitement efficace des espaces de services (bon emplacement bonne accessibilité)
- sur une production immobilière conséquente
- sur le traitement effectif des espaces problématiques
- sur un réseau de transport et communication conséquent.

c. Le P/APC accomplit sa mission d'urbanisme grâce au partenariat avec les acteurs institutionnels

Le code de l'urbanisme préconise une concertation constante entre l'APC et les différents services de wilaya en relation avec l'urbanisme dont les fonctionnaires de l'administration de l'urbanisme et de l'architecture et les divisions techniques de wilaya². Toutefois, pour

¹ **Art. 15. loi 29/90** - Les associations locales d'usager, les chambres de commerce et d'agriculture et les organisations professionnelles doivent être consultées lors de l'élaboration du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et du plan d'occupation des sols.

² **Art. 70 . loi 29/90** - Les procédures d'élaboration des instruments d'aménagement et d'urbanisme doivent garantir une effective concertation entre tous les intervenants, y compris les représentants des usagers.

superviser la gestion du portefeuille foncier les partenaires de l'APC sont les services du cadastre, les agences foncières, le CALPI et les géomètres experts¹. Par ailleurs, le P/APC aura des prérogatives partagées avec le wali dans la délivrance de documents de conformité².

d. Le P/APC doit s'engager dans le partenariat avec les maîtres d'œuvre

Pour concrétiser l'initiative d'élaborer les instruments d'urbanisme le P/APC doit se référer au décret n°02- 250 modifié par le décret présidentiel n°03-301- qui régit le partenariat avec les maîtres d'œuvre des charges pour la réalisation des études, dans l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre, dans la négociation de la maîtrise d'œuvre (bureau d'étude habilité), et dans le suivi de réalisation de l'étude et les marchés publics³. Dans le partenariat avec les maîtres d'œuvre, le P/APC engage sa responsabilité dans l'élaboration du cahier⁴. Sauf cas précis, l'attribution du marché obéit à un appel d'offre⁵.

e. Saisir l'enjeu de la maîtrise du foncier

Sans la maîtrise foncières, les instruments d'urbanisme sont inopérants:

¹ **Art. 73. loi 29/90** - la gestion du portefeuille foncier des collectivités locales est confiée aux organismes de gestion et de régulation foncière distincts et autonomes, existant ou à créer. Tout acte de dispositions, autre qu'au bénéfice d'une personne publique et directement opéré par la collectivité locale concernée, est et de nul effet nul

² **Art. 75.loi 90/29** - À leur achèvement, la conformité des travaux avec le permis de construire est constatée par un certificat de conformité.

Il est délivré, selon le cas, par le président de l'assemblée populaire communale ou par le wali.

Dans les mesures de contrôle ses partenaires seront

- Les inspecteurs de l'urbanisme,
- Les agents communaux chargés de l'urbanisme,
- Les fonctionnaires de l'administration de l'urbanisme et de l'architecture
- Le CTC
- Le LTP

Art. 73 loi 4-05. - Le wali, le président de l'assemblée populaire communale ainsi que les agents assermentés ou commissionnés peuvent, à tout moment, visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer, à tout moment, les documents techniques se rapportant à la construction .

³ **Art.3. n°02-250** modifié par le décret présidentiel n°03-301- Les marchés publics sont des contrats écrits au sens de la législation en vigueur, passés dans les conditions pré préliminaires vues dans le présent décret en vue de la réalisation pour le compte du service contractant, de travaux, d'acquisition de fournitures, de services et d'études.

⁴**Art.17. n°02-250** modifié par le décret présidentiel n°03-301 - Pour la réalisation de ses objectifs, le service contractant peut recourir, en vue de l'exécution de ses prestations, à la passation de marchés conclus avec les partenaires nationaux et les entreprises étrangères installées en Algérie et de marchés conclus avec les partenaires étrangers.

⁵ **Art.18. n°02-250** modifié par le décret présidentiel n°03-301- Les partenaires étrangers sont, au sens du présent décret, les entreprises étrangères non installées en Algérie offrant des garanties de nature gouvernementale telles que prévues à l'article 83 ci-dessous et des garanties de bonne exécution.

e.1. Disposant des instruments d'urbanisme l'APC peut constituer son portefeuille foncier

. Pour mener à bien sa d'urbanisme, le P/APC doit être imprégnée de la réalité foncière de sa commune¹. Il doit Inventorier et constituer son portefeuille foncier, ce qui revient à superviser les Agences de Gestion et de Régulation Foncière qui disposent de quatre outils juridiques pour mobiliser les terrains à urbaniser: le droit de préemption pour l'intérêt général, l'achat anticipé de terrains sur le marché foncier, l'acquisition de terrains publics auprès des services des domaines l'expropriation².

S'il dispose d'un portefeuille foncier conséquent, le P/APC peut se défaire de ce qu'on désigne comme urbanisme d'opportunité foncière afin d'éviter l'improvisation et les localisations inadéquates des projets urbains qui conduisent à la consommation abusive du patrimoine foncier communal, sans effort particulier pour le renouveler et la spéculation foncière irrégulière³

e.2. Le droit des sols en Algérie, c'est d'abord le droit des tiers

La propriété foncière est régie par plusieurs lois dont il faut s'imprégner dont:

- Loi n° 90-25 du 18 novembre 1990, modifiée et complétée, portant orientation foncière;
- Loi n° 90-29 du 1er décembre 1990, modifiée et complétée, relative à l'aménagement et l'urbanisme;
- Loi n° 90-30 du 1er décembre 1990 portant loi domaniale;
- Loi n° 91-11 du 27 avril 1991, complétée, -fixant les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique;

e.3. Le foncier privé ne peut être utilisé sous contrainte(s)

Le droit foncier confère à la commune plusieurs moyens d'acquérir les terrains dont elle a besoin pour implanter les projets de développement. Mais en observant le strict respect de la

¹ **Art. 66. loi 25.90** - La consistance des sols urbanisés et urbanisables est définie par les instruments d'aménagement et d'urbanisme. Les dits instruments doivent exprimer une occupation rationnelle et intensive des sols, dans le cadre d'une préservation des terres agricoles ainsi qu'une promotion et une mise en valeur des superficies et sites visés à l'article 22 ci-dessus

² **Art. 71. loi 25.90** - Pour les besoins d'intérêt général et d'utilité publique et nonobstant le recours éventuel à la procédure d'expropriation, il est institué un droit de préemption au profit de l'Etat et des collectivités locales. Ce droit de préemption, dont la mise en œuvre est confiée à des services et organismes publics déterminés par voie réglementaire, est exercé dans un ordre précédent celui fixé par l'article 795 de l'ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975 susvisée.

³ « Depuis l'indépendance, les villes ont été témoins d'une consommation abusive du patrimoine foncier public, sans effort particulier pour le renouveler. Ainsi, elles ont été progressivement engagées dans les travers d'un « urbanisme d'opportunités foncières » qui a conduit à la plupart des dysfonctionnements qu'elles connaissent aujourd'hui. Cet urbanisme a été l'une des principales causes de la pénurie, aujourd'hui structurelle, de terrains propres à l'urbanisation. Il a fait que la ville se fabrique à la limite du tolérable en terme de sécurité et de développement durable et en marge du cadre réglementaire ».

propriété des tiers. Lorsqu'elle est contraintes à mobiliser les terrains appartenant aux tiers, elle le fait par négociation amiable et le cas échéant utiliser le droit de préemption et l'expropriation deux procédures sous conditions¹ :

Le droit de préemption peut être utilisé conformément à la loi domaniale à des fins d'utilité publique, il est géré par l'article 794 du code civil. Lorsqu'un propriétaire veut vendre un terrain, la commune bénéficie d'un droit de priorité pour acquérir ce bien.

L'expropriation est un « moyen légal exceptionnel » dont use le P/APC seulement pour acquérir les terrains nécessaires à réaliser les équipements collectifs ou des ouvrages d'intérêt général, moyennant des indemnités fixées par voie réglementaire².

e.4. Ne pas perdre de vue la gestion du contentieux foncier

Le contentieux découle de l'abrogation de l'ordonnance n° 74/26 du 20/02/74 portant constitution de réserves foncières au profit des communes par la loi 90/25 d'orientation foncière pour instaurer un marché foncier régulé par les instruments d'urbanisme. La restitution des terres privées conséquente, (art. 86 de la loi 90/25/90) n'est pas encore achevée, et nécessite des mesures de « régularisation du patrimoine foncier ».

IV. le rôle du P/APC dans la mise en œuvre des instruments et actes d'urbanisme

Le P/APC a le devoir d'initier les instruments d'urbanisme dans la concertation avec les membres de l'APC. Il doit disposer d'un dossier instruit avant d'initier la mise en œuvre des instruments d'urbanisme³.

Les instruments d'urbanisme réalistes, sont ceux dont l'élaboration est précédée par la préparation d'une note de cadrage qui explique l'opportunité d'élaborer le PDAU et les objectifs à atteindre compte tenue de la politique de développement de la commune. Cette note préalable à la prise de décision d'initier l'élaboration des instruments d'urbanisme peut être préparé par⁴ la commission chargée de l'urbanisme au sein de l'A.P.C, ses collaborateurs

¹ Art 71. loi 9-25. Pour les besoins d'intérêt général et d'utilité publique et nonobstant le recours éventuel à la procédure d'expropriation, il est institué un droit de préemption au profit de l'État et des collectivités locales

² Art. 72. loi 2-90. L'expropriation pour cause d'utilité publique donne lieu en application de l'article 20 de la Constitution à une indemnisation préalable juste et équitable soit sous forme financière, soit sous forme foncière, similaire autant que faire se peut, au bien objet de l'expropriation.

³ Art. 90. loi 90-08. La commune doit se doter de tous les instruments d'urbanisme prévus par les lois et règlement en vigueur.

⁴ Art. 24. loi 90-08. - L'assemblée populaire peut former, en son sein, des commissions permanentes ou temporaires pour étudier les questions qui intéressent la commune notamment en matière:

- d'économie et de finances,
- d'aménagement du territoire et d'urbanisme,
- d'affaires sociales et culturelles [...]

des services techniques et administratifs¹ et une (des) personne(s) experte(s) relevant d'institutions ou pouvant être consultée à titre individuel

La concertation est une condition nécessaire à l'initiation des instruments d'urbanisme. Elle est exigée par le code de l'urbanisme et se concrétise par des délibérations énoncées par les décrets exécutifs 91- 177 pour le PDAU, 91 – 178 pour le POS.

Le processus d'élaboration des instruments d'urbanisme est soumis à une procédure clairement définie par les décrets exécutifs qui permettent la mise en application de la loi 90-29. Il obéit à une hiérarchisation des tâches et des rôles allant de l'APC, à la tutelle ministérielle. Le législateur insiste sur la concertation en exigeant du P/APC l'établissement des arrêtés de notification de délibération après accomplissement de chaque étape du processus d'élaboration des instruments d'urbanisme.

Conclusion

Le Droit de l'urbanisme intéresse tous les acteurs de la vie publique, car il est au carrefour d'enjeux majeurs, que l'actualité ne cesse de rappeler. Ce droit, aux enjeux de plus en plus globaux mais aux pratiques éminemment locales, révèle les interactions entre les politiques publiques, notamment celles de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. La réglementation de l'urbanisme et de l'aménagement évolue et le droit de l'urbanisme, en quête de simplification ou pour favoriser la construction de logements, tend à se moderniser.

¹ Art. 26. 90. loi 90-08. - Peut être appelée par le président de la commission toute personne qui, en raison de sa compétence, est susceptible d'apporter aux travaux de commission des éléments d'informations utiles .