

# LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT EN ALGERIE

---

*Rachid KHELLOUFI*  
*Enseignant à l'ENA, Alger*

## INTRODUCTION

La question de l'environnement a émergé dès que le développement économique a commencé à générer de graves conséquences pour l'homme et le monde dans lequel il vit.

De plus, depuis deux décennies, cette question a pris une dimension nouvelle en incluant et en s'enrichissant de deux autres éléments, à savoir le développement durable et la bonne gouvernance.

Dans le cadre du développement durable, le développement économique doit impérativement modifier les modes classiques de production et de gestion des ressources naturelles, ressources d'ailleurs de plus en plus limitées ; à ce propos, une définition générale du développement durable met en avant le souci de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures à pouvoir satisfaire les leurs.

Dans le cadre de la gouvernance, autre terme apparu très récemment, la gestion des pouvoirs publics signifie une obligation de transparence dans l'action et la participation de tous les acteurs dans sa réalisation.

L'interdépendance et l'interrelation de ces trois éléments impriment, ainsi, une nouvelle démarche pour la prise en charge de la question de l'environnement ; dorénavant point de protection réelle et efficiente

de l'environnement sans développement durable et bonne gouvernance.

Cette nouvelle approche se retrouve aujourd'hui dans tous les discours et les actions politiques, économiques et sociales et ce tant au plan interne que régional ou mondial.

Le droit étant le moyen et le lieu le plus adéquat pour asseoir cette prise de conscience, les Etats ont élaboré (et continuent à le faire) un ensemble de textes juridiques de différentes natures pour réglementer les activités humaines dans la perspective d'une protection efficace et efficiente de l'environnement dans une démarche de développement durable et de bonne gouvernance.

L'Algérie, pays en voie de développement, n'a pas dérogé à cette tendance. A ce jour, si les pouvoirs publics ont élaboré un ensemble de textes juridiques relatifs à la protection de l'environnement dans son acception première, la deuxième génération de sa production juridique a pris en charge les obligations induites par le développement durable et, dans une certaine mesure, la bonne gouvernance.

Par ailleurs, l'Algérie n'a pas hésité à adopter et faire sienne, conformément à la procédure légale, la réglementation contenue dans les conventions et traités internationaux.

Ainsi, le droit de l'environnement peut être un vecteur pour analyser et apprécier les politiques publiques en matière de protection de l'environnement.

Cette étude n'a pas la prétention de traiter l'ensemble des aspects juridiques que soulève cette triptyque (environnement-développement durable-bonne gouvernance) ; elle se veut une modeste somme de réflexions autour d'un thème vaste, varié et inépuisable celui du droit algérien de l'environnement.

A ce propos, une lecture juridique de ces textes comme instruments de la politique nationale de protection de l'environnement fait ressortir :

- d'une part, une perspective politique ambitieuse en ce sens que le nombre des textes pris par les pouvoirs publics est assez fourni sur le plan quantitatif et également riche et varié sur le plan qualitatif.

- d'autre part, une réalisation peu probable résultant de cette même réglementation ainsi que de l'organisation et du fonctionnement des institutions de réalisation et de contrôle.

Pour répondre à cette problématique, une première partie descriptive sera consacrée à l'exposé des instruments juridiques de la politique en matière d'environnement qui dévoilera une politique ambitieuse des pouvoirs publics en la matière.

La deuxième partie plus analytique fera ressortir quelques insuffisances de ces instruments qui laisseront supposer et même envisager une concrétisation peu probable du programme en matière d'environnement.

## **PREMIÈRE PARTIE : UNE POLITIQUE AMBITIEUSE**

L'ambition des pouvoirs politiques en matière d'environnement se dégage des instruments juridiques et se remarque tant au niveau de la richesse et la variété de cette réglementation (chapitre 1er) qu'au niveau de la diversification des institutions prévues pour la mise en oeuvre de cette réglementation (chapitre 2)

### *Chapitre 1er - Une réglementation riche*

Tout d'abord, il y a lieu de signaler que le droit de l'environnement en Algérie ne se limite pas au seul contenu de la loi n° 03-10 du 19/07/2003 intitulée « loi relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable » ; il se retrouve également dans d'autres lois si l'on se réfère à l'élargissement de la notion d'environnement du fait des impératifs du développement durable et, dans une certaine mesure, de la bonne gouvernance.

A ce propos et pour des raisons de démonstration et d'analyse, ce droit de l'environnement peut être présenté et classé en deux grands ensembles :

- un premier ensemble constitué par tous les textes juridiques ne mentionnant pas expressément le terme d'environnement dans leurs intitulés mais dont le contenu s'intègre dans le champ de l'environnement ; cet ensemble constituerait ce que l'on pourrait qualifier de « cadre juridique général de l'environnement ». Ce dernier se remarque par une réglementation foisonnante.

- un deuxième ensemble, composé par la première loi portant le n° 83-03 relative à la protection de l'environnement, par la seconde loi n° 03-10 suscitée et leurs textes subséquents. Cet autre ensemble constituerait « le cadre juridique particulier de l'environnement » ; ce dernier dévoile, à la suite d'une analyse comparée entre ces deux lois, une évolution plus enrichie de la réglementation.

*§ 1er - Le cadre juridique général de l'environnement : une réglementation foisonnante*

Il y a lieu de signaler que la loi n° 83-03 du 5/2/1983 n'a constitué ni le point de départ ni l'aboutissement de la réglementation en matière d'environnement. Cette réglementation existait déjà de façon dispersée dans d'autres textes juridiques variés tels que le code communal de 1967 le code de wilaya de 1969 ou le code de la chasse de 1982.

D'autres textes très nombreux ont été pris par la suite par les pouvoirs publics dans divers domaines touchant à l'environnement.

De plus l'Algérie n'a pas raté les occasions pour ratifier un certain nombre de conventions et de traités régionaux et internationaux.

Ce foisonnement de la réglementation n'est pas uniquement d'ordre quantitatif, les domaines touchés par cette réglementation sont tout aussi importants.

**1 - la réglementation sur l'environnement à travers les chiffres**

Sur le plan quantitatif, la production juridique nationale en matière d'environnement n'est pas en reste de la communauté internationale et ce, à différents niveaux :

### ***A - au plan régional et international***

L'Algérie a ratifié et adhéré à une trentaine de conventions et de traités régionaux et internationaux ; ces derniers sont cités comme référence dans les visas de la loi cadre n° 03-10 du 19/7/2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable.

Ces références mentionnées dans la loi- cadre de l'environnement permettent, au delà du formalisme juridique, de tirer deux conclusions

- la première permet d'affirmer un réel élargissement du droit algérien de l'environnement

- la seconde et certainement la plus marquante réside dans la soumission du droit national de l'environnement à la réglementation internationale et ce par application des dispositions de l'article 132 de la Constitution algérienne de 1996 qui dispose que les traités sont supérieurs à la loi.

### ***B - au plan interne***

La réglementation sur l'environnement en droit interne puise ses fondements aussi bien dans les différentes Constitutions que les textes de nature législative et réglementaire.

Au niveau constitutionnel, le constituant algérien a cité pour la première fois la possibilité (ou l'obligation) de légiférer en matière d'environnement dans la Constitution de 1976<sup>(1)</sup>. Cette disposition a été reconduite successivement dans les Constitutions de 1989<sup>(2)</sup> et de 1996<sup>(3)</sup>. Ces mêmes Constitutions ont également consacré les droits à la santé et à la qualité de la vie, droits élémentaires de l'environnement.

Au niveau législatif, le législateur algérien a, depuis 1983 notamment, adopté pas moins d'une vingtaine de lois dont l'objet et l'objectif sont l'environnement et sa protection.

---

1. L'article 151 point 22 dispose que l'assemblée populaire nationale (organe disposant de la fonction législative) légifère dans le domaine de l'environnement.

2. Article 115 points 20 et 21.

3. Article 112 points 19 et 20.

Au niveau réglementaire, les dispositions des différentes lois renvoient à un nombre important de textes d'applications pris sous la forme de décrets. Ainsi et à titre d'illustration, la loi n°03-10 suscitée prévoit 30 décrets d'application ; la loi n° 01-20 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire en prévoit 31.

Ainsi il est loisible d'avancer que cette moyenne appliquée à l'ensemble des lois prises par le législateur laisse envisager un chiffre de 300 décrets <sup>(4)</sup> pris ou à prendre comme autre réglementation à ajouter aux lois, traités et conventions.

## 2 - Les domaines ayant fait l'objet d'une réglementation

Sur le plan qualitatif, les différentes lois adoptées depuis 1982 réglementent les domaines suivants <sup>(5)</sup>:

- la loi n° 82-10 du 21/8/1982 relative à la chasse
- la loi n° 83-17 du 26/1/1983 portant code des eaux modifiée et complétée par la loi n° 05-12 du 4/08/2005
- la loi n° 84-12 du 23/06/1984, modifiée et complétée portant régime général des forêts
- la loi n° 87-17 du 1/08/1987 relative à la protection phytosanitaire
- la loi n° 88-08 du 26/01/1988 relative aux activités de médecine vétérinaire et à la protection de santé animale
- la loi n° 90-08 du 7/04/1990 relative à la commune
- la loi n° 90-09 du 7/04/1990 relative à la wilaya
- la loi n° 90-25 du 18/11/1990 modifiée et complétée portant orientation foncière
- la loi n° 90-30 du 1/12/1990 portant loi domaniale

---

4. Ce chiffre de 300 n'est que le résultat d'une déduction à partir du nombre des textes d'application de 2 lois; il reste que le chiffre exact sera tiré d'une lecture générale de l'ensemble des lois.

5. Cette liste ne peut en aucun cas être exhaustive, le choix est quelque part discrétionnaire, d'autres lois peuvent effectivement la compléter.

- la loi n° 98-04 du 18/11/1998 relative à la protection du patrimoine culturel
- la loi n° 99-09 du 28/07/1999 relative à la maîtrise de l'énergie
- la loi n° 01-10 du 3/07/2001 portant loi minière
- la loi n° 01-11 du 3/07/2001 relative à la pêche et l'aquaculture
- la loi n° 01-14 du 19/08/2001 relative à l'organisation, la sécurité et la police de la circulation routière
- la loi n° 01-19 du 12/12/2001 relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets
- la loi n° 01-20 du 12/12/2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire
- la loi n° 02-02 du 5/02/2002 relative à la protection et la valorisation du littoral
- la loi n° 02-03 du 17/02/2003 fixant les règles générales d'utilisation et d'exploitation touristique des plages
- la loi n° 03-03 du 17/02/2003 relative aux zones d'expansion et aux sites touristiques
- la loi n° 03-10 du 19/07/2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable
- la loi n° 04-05 relative à l'aménagement et à l'urbanisme
- la loi n° 04-20 du 25/12/2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes naturelles dans le cadre du développement urbain durable

Cette liste énumérative des textes législatifs suscite deux observations essentielles :

- la première concerne la richesse et l'étendue des domaines ayant fait l'objet d'une réglementation
- la seconde montre l'accentuation de l'effort du législateur depuis l'an 2000 sur la réglementation relative aux questions de l'environnement dans le cadre du développement durable.

Si une analyse détaillée et approfondie de cette foisonnante réglementation serait, certainement, riche d'enseignement sur la question de la protection de l'environnement, les deux lois de 1983 et de 2003 sur l'environnement constituent :

- d'une part la législation-cadre en la matière,
- d'autre part, un cadre réglementaire à même de donner un aperçu suffisant sur l'ambition de la politique des pouvoirs publics.

*§ 2 - La législation-cadre de l'environnement : une évolution enrichie de la réglementation*

La réglementation-cadre relative à l'environnement est constituée par deux lois et leurs textes subséquents :

- la première loi publiée sous le n° 83-03 en date du 5 février 1983 porte l'intitulé « loi relative à la protection de l'environnement »
- la seconde loi n° 03-10 du 19 juillet 2003 (actuellement en vigueur) est dénommée différemment puisque le législateur a pris le soin de préciser qu'il s'agit de « la loi relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable ».

Une lecture comparée de ces deux lois fait ressortir une reconsidération de la politique des pouvoirs publics face à la réglementation à mettre en place en matière de protection de l'environnement.

Cette évolution juridique apparaît tant sur le plan formel que sur les aspects fondamentaux de la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003.

**A - L'évolution de la réglementation sur le plan formel**

Cette évolution résulte d'un certain nombre d'éléments :

- Le premier élément se situe au niveau constitutionnel.

En effet, la loi de 1983 a été prise dans le cadre de la Constitution de 1976, qui renfermait un projet de société proche des règles socialistes d'organisation et de fonctionnement ; autrement dit, d'un système où l'interventionnisme de l'Etat dans la sphère économique et son objectif de gagner la bataille de production n'acceptaient pas d'être encadré par des considérations de protection drastique de l'environnement et des ressources naturelles. Par contre, le virage pris dans la

Constitution de 1989 consacré par celle de 1996 tend, de plus en plus, à confiner l'Etat dans un rôle de régulateur débarrassé de l'obligation de production et dans lequel le souci majeur reste celui d'assurer une meilleure qualité de vie aux citoyens.

- Le deuxième élément de cette évolution se remarque au niveau de la dénomination de la loi de 2003.

Il ne s'agit plus d'une loi soucieuse de la protection de l'environnement seulement mais d'une protection dans une perspective élargie, celle du développement durable.

- Un troisième élément de différence apparaît dans la rédaction des articles des deux lois ; dans la loi de 1983, le contexte politique de la Constitution oblige, le langage utilisé par le législateur puisait dans l'arsenal linguistique révolutionnaire de la constitution de 1976 alors que dans la loi de 2003, le langage juridique est plus technique et scientifique et donc moins polyvalent et moins polysémique.

- Un quatrième élément de différence ressort du découpage des deux textes de lois et des titres de leurs différentes parties ; dans la loi de 2003 la présentation et le découpage est plus fonctionnel alors que dans la loi de 1983, cet aspect est présenté dans une démarche neutre et inexpressive.

Ces quelques observations n'épuisent pas la recherche et la découverte d'autres différences qui existent entre ces deux lois ; en effet, il est tout à fait possible de constater que la loi de 2003 peut paraître en régression par rapport à celle de 1983 en ce que cette dernière contenait des dispositions relatives à la radioactivité <sup>(6)</sup> alors que celle de 2003 n'en fait pas cas.

Cette analyse formelle nous renseigne, dans une certaine mesure, sur les changements introduits par la loi de 2003 ; une autre analyse, celle portant sur son contenu, fait apparaître d'autres évolutions qualitatives.

---

6. Les articles 102 à 108 de la loi de 1983.

## **B - L'évolution qualitative apportée par la loi n° 03-10 du 19 juillet 2003**

La loi n° 03-10 suscitée a apporté un certain nombre d'éléments nouveaux à même d'élargir le champ de la protection de l'environnement, champ mentionné certes dans l'ancienne loi, mais une mention inspirée beaucoup plus du volontarisme que de la volonté.

Cette évolution est remarquable à trois niveaux :

- L'introduction dans le titre un, consacre aux dispositions générales de nouveaux objectifs <sup>(7)</sup> mais également un certain nombre de principes sur lesquels se fonde la loi <sup>(8)</sup>.

- La reconnaissance d'un certain nombre de droits aux différentes parties concernées par la protection de l'environnement.

- L'obligation de ces mêmes parties à certains devoirs.

### **1 - Les objectifs et les principes généraux contenus dans la loi n°03-10**

Le législateur algérien a inscrit, dans l'article 2 de la loi n° 03-10, un certain nombre d'objectifs <sup>(9)</sup> visant à protéger l'environnement dans le cadre du développement durable <sup>(10)</sup>; ces objectifs peuvent être résumés dans ce qui suit :

- la promotion du développement durable
- l'amélioration des conditions et du cadre de vie

---

7. Art. 2 de la loi n° 03-10.

8. Art. 3 de la loi n° 03-10

9. Dans la loi de 1983, le législateur s'était contenté de mentionner qu'elle avait pour objet (et non pour objectif) :

- la protection, la protection et la valorisation des réserves naturelles
- la prévention et la lutte contre toute forme de pollution
- l'amélioration du cadre et de la qualité de la vie

Ainsi, l'information, la sensibilisation et la participation n'étaient pas retenues.

10. Certes, cette notion et cette dimension n'existaient pas en 1983 à l'époque ce qui explique cette absence, mais son introduction dans la loi de 2003 démontre la volonté du législateur de prendre en compte les évolutions en matière de protection.

- la prévention
- la restauration des milieux endommagés
- l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
- l'usage des techniques propres
- l'information et la participation de tous à la protection de l'environnement.

Par ailleurs, le législateur a introduit dans l'article 3 de la loi ci-dessus un certain nombre de principes <sup>(11)</sup> sur lesquels se fonde la loi.

Ces principes touchent les aspects fondamentaux de la protection de l'environnement à savoir :

- le principe de préservation de la diversité biologique
- le principe de non dégradation des ressources naturelles
- le principe de substitution
- le principe d'intégration
- le principe d'action et de correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement
- le principe de précaution
- le principe du pollueur payeur
- le principe d'information et de participation

L'introduction de ces principes ne doit pas être perçue ou considérés comme des clauses de style mais constitue un creuset et une source supplémentaire du droit de l'environnement dans la mesure où leurs formulations permettent aux pouvoirs publics de s'y appuyer de manière continue comme base légale pour réglementer largement en matière de protection de l'environnement. En effet, n'est il pas possible de puiser à souhait une réglementation à partir de la définition « du principe de préservation de la diversité biologique » que le législateur projette comme étant le principe « selon lequel toute

---

11. La loi de 1983 ne cible pas de disposition similaire.

action évite d'avoir un effet préjudiciable notable sur la diversité biologique » ?

Ou comment ne pas voir une source inépuisable pour la réglementation de l'environnement dans la définition du terme « développement durable » proposé par l'article 4 de la même loi qui dispose qu' «il vise la conciliation entre le développement socio-économique permanent et la protection de l'environnement, c'est-à-dire l'intégration de la dimension environnementale dans le développement qui vise à satisfaire les besoins des générations présentes et futures » ?

Ces deux définitions constituent des illustrations suffisantes pour étayer les nouveautés et les évolutions introduites par la loi 03-10 du 19 juillet 2003.

Cette dernière ne s'est pas limitée à l'annonce de ces objectifs et ces principes, elle a également prévu des droits et des obligations pour les différents acteurs concernés par la protection de l'environnement.

## **2 - Les droits et devoirs contenus dans loi 03-10 du 19 juillet 2003**

La loi 03-10 renferme un certain nombre de devoirs et de droits pour les acteurs concernés par la protection de l'environnement ; ces devoirs et ces droits concernent aussi bien les institutions administratives que les autres personnes physiques ou morales dont l'activité a une relation avec la protection de l'environnement.

Ces droits et ces devoirs sont par ailleurs tout aussi multiples que variés ; les plus significatifs et les plus importants sont notamment :

### ***a - en ce qui concerne les devoirs des institutions administratives***

Les articles 3, 10, 11, et 32 obligent l'administration à :

- prendre, en application du principe de précaution, toutes les mesures à même de faire primer l'intérêt général en matière d'environnement sur celui des particuliers guidés principalement par la réalisation de bénéfices

- agir, en application du principe du pollueur-payeur, pour obliger les pollueurs à réparer les atteintes à l'environnement

- assurer une surveillance en vue d'une réelle et efficace protection de l'environnement

- veiller, autrement dit, prendre toutes les mesures nécessaires, à la protection de la nature, la préservation des espèces animales et végétales, la conservation des ressources naturelles.

- élaborer un plan national d'action environnemental et de développement durable.

Tous ces devoirs signifient que les institutions administratives sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de mettre en œuvre la politique en matière de protection de l'environnement prévue par la réglementation environnementale.

#### ***b - en ce qui concerne les devoirs et les droits des autres personnes***

Les devoirs des personnes autres que les institutions administratives découlent des différents principes prévus par l'article 3 de la loi 03-10 ainsi que toutes les autres obligations prévues en matière d'installations classées et de celles qui concernent les différentes composantes de l'environnement (l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les animaux, les végétaux).

De plus, la loi utilise les termes « toute personne physique ou morale » pour désigner les concernés par la protection de l'environnement.

Enfin, l'article 8 de la loi oblige toute personne physique à informer les institutions administratives sur tout ce qui peut affecter la santé publique.

En matière de droits, la loi consacre dans son article 3 un droit à l'information sur l'état de l'environnement à toute personne.

L'article 35 prévoit également le droit à toutes les associations agréées en matière d'environnement à être consultées et à participer à l'action publique concernant l'environnement.

Enfin, les articles 36 à 38 accordent à ces mêmes associations le droit d'agir en justice, en tant que partie civile, pour défendre les atteintes à l'environnement.

Si l'exposé succinct sur la réglementation mise en place par les pouvoirs publics décline toute l'ambition et la richesse des mesures juridiques, les institutions prévues par cette même réglementation confortent cette richesse et cette ambition.

### *Chapitre 2 - Des institutions variées*

La question de mise en place des institutions publiques chargées de l'environnement est réglée de manière différente dans les lois de 1983 et 2003 relatives à l'environnement

Par ailleurs, ces institutions sont suffisamment nombreuses et se retrouvent aussi bien au niveau central qu'au niveau local de la hiérarchie institutionnelle.

#### *§ 1er - La mise en place des institutions publiques chargées de l'environnement*

Le législateur ne s'est pas limité dans la réglementation à l'annonce des grands principes et des règles sur l'environnement, il a également prévu la mise en place d'un certain nombre d'institutions.

A ce propos, si la loi de 1983 a disposé, clairement, dans son article 3 que le ministre chargé de la protection de l'environnement met en place les organes chargés de sa mise en œuvre, la loi de 2003 fait référence à cette autorité administrative dans :

- l'article 13 pour disposer qu'il est chargé d'élaborer le plan national d'action environnementale et de développement durable (PNAEDD).

- l'article 19 pour le désigner comme autorité chargée de délivrer les autorisations concernant une catégorie d'installations classées.

- l'article 32 pour lui permettre de prendre les mesures en matière de protection des aires naturelles protégées.

Quant à la mise en place des organes et autres institutions de l'environnement, le législateur semble avoir préféré confier cette tâche à l'Etat ; c'est ce qui ressort des dispositions des articles 10 et particulièrement 11 de la loi de 2003.

Que dire de cette position du législateur ?

Il est envisageable de supposer que ce dernier a voulu signifier que la réalisation du projet politique relatif à la protection de l'environnement n'est pas de l'initiative et de la responsabilité d'un seul département ministériel mais concerne l'ensemble des structures de l'Etat ; cette supposition peut être corroborée par le caractère horizontal et transversal de la question de l'environnement.

Cependant, il est aisé de conclure que les règles de bonne gouvernance exigent plutôt de confier l'initiative de mettre en place ces institutions au département ministériel exerçant des attributions spécifiques en la matière.

C'est pourquoi, cette mise en place relèverait juridiquement et naturellement du Ministre chargé de la protection de l'environnement.

## § 2 - *Typologie des institutions chargées de l'environnement*

Les institutions prévues par la réglementation en matière d'environnement peuvent être sériées en plusieurs catégories :

- les institutions proprement administratives
- les institutions de consultation et de concertation intersectorielle
- les autres administrations.

### **1 - Les institutions administratives**

Ces institutions se divisent en institutions administratives spécialisées et en institutions administratives participant à la mission de protection de l'environnement.

#### ***A - L'institution administrative spécialisée***

Cette institution est située au niveau central et est représentée au niveau local.

Au niveau central, l'institution administrative chargée de la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable est représentée par la Ministère de l'aménagement du territoire (MATE).

Le décret exécutif n° 01-08 du 17/01/2001 fixe les attributions du Ministre de l'aménagement du territoire et l'environnement.

Le décret n° 01-09 du 17/01/2001 détermine quant à lui, l'organisation du ministère ; ce dernier est organisé en 7 directions centrales et une seule direction générale, la direction générale de l'environnement (DGE).

Sans rentrer dans les détails relatifs à l'organisation de la DGE, il faut tout de même remarquer que cette structure particulière met l'accent sur sa place et son importance au sein du département ministériel.

Au niveau local, la représentation était assurée, au niveau de la wilaya, par l'inspection générale de l'environnement, service extérieur du ministère de la protection de l'environnement, en vertu du décret exécutif n° 96-60 du 27/01/1996 et ce jusqu'en 2003 ; cependant, le décret n° 03-494 du 17/12/2003 transforme cette inspection en direction de wilaya de l'environnement.

Au niveau communal, cette représentation est faite par le service communal de l'environnement et de l'hygiène qui a remplacé les anciens bureaux d'hygiène communaux.

### ***B - Les autres institutions administratives***

Des institutions autres que la MATE exercent des compétences environnementales soit de manière spécifique dans un secteur soit de manière partielle résultant de certaines de leurs activités.

Ces institutions sont constituées par certains département ministériels tels que le ministère de l'intérieur et des collectivités locales, les ministères des ressources en eaux, de l'énergie, de l'habitat et de l'urbanisme, de l'industrie, de l'agriculture, des travaux publics, des transports et même des ministères de la culture, de l'éducation nationale et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique ; cet aréopage concerné par une même mission permettrait de rêver et d'écrire que les gouvernements futurs ne seraient que des institutions dont la principale mission est de ne s'atteler qu'à la mission de protection de l'environnement et de faire appliquer le droit de l'environnement.

A ces institutions administratives centrales, il faut également rajouter toutes leurs représentations au niveau local ainsi que leurs établissements

***2 - Les institutions de consultation de concertation et de coordination intersectorielle : Le haut conseil de l'environnement et du développement durable (HCEDD)***

Dans le cadre de la loi de 1983, les pouvoirs publics ont mis en place une institution de concertation et de coordination intersectorielle dénommée "le haut conseil de l'environnement et du développement durable".

Ce conseil constitue, à ce jour, la seule institution de son genre dans le cadre de l'environnement; il a été institué par le décret présidentiel n° 94-465 du 25/12/1994; ses règles d'organisation et fonctionnement ont été fixées par le décret exécutif n° 96-481 du 28/12/1996.

Le conseil est présidé par le Chef du Gouvernement et comprend un certain nombre des membres du gouvernement concernés à titre particulier par la question de l'environnement ainsi que de personnalités choisies, pour leurs compétences dans le domaine de l'environnement, par le Président de la République.

Le conseil s'appuie pour son fonctionnement sur deux commissions permanentes: la commission des activités intersectorielles et la commission juridique et économique.

Le conseil détient des attributions très importantes; c'est ainsi qu'il :

- arrête les grandes options stratégiques de la protection de l'environnement
- évalue la mise en œuvre des dispositifs législatifs et réglementaire
- se prononce sur les dossiers relatifs aux problèmes écologiques majeurs
- présente annuellement au Président de la République un rapport sur l'état de l'environnement.

### 3 - Les institutions de contrôle

Il s'agit en premier lieu d'une institution administrative rattachée au MATE à savoir l'inspection générale prévue par le décret n° 01-09 du 7/01/2001 portant organisation de l'administration centrale de l'environnement.

Il s'agit ensuite du corps des inspecteurs de l'environnement.

Et enfin de l'institution judiciaire et plus précisément du juge administratif qui exerce un contrôle après saisine d'un litige concernant la protection de l'environnement.

Réglementation environnementale et institutions forment les instruments juridiques de la politique publique en matière d'environnement; le contenu des dispositions juridiques, leur richesse, la variété des institutions publiques chargées de la protection de l'environnement dénotent de l'importante ambition des pouvoirs publics, cependant, une lecture juridique critique de cette réglementation soulève une principale interrogation sur la probabilité de la réalisation de ce programme

#### DEUXIEME PARTIE : UNE CONCRETISATION PEU PROBABLE <sup>(12)</sup>

Une lecture critique de la loi n° 03-10 ainsi que celle de l'organisation et de fonctionnement de certaines institutions impliquées dans la protection de l'environnement laisse apparaître quelques réserves qui risquent de rendre peu probable, voire hypothéquer la réalisation du programme envisagé dans la réglementation environnementale.

Cette probabilité résulte notamment :

- des modalités juridiques prévues pour la gestion de la question de l'environnement
- du contrôle problématique des institutions chargées de cette mission.

---

12. Le Larousse définit le terme «probable» par quelque chose qui a beaucoup de chance de se produire, quelque chose de vraisemblable.

*Chapitre 1er - Les probabilités liées aux modalités réglementaires de gestion*

Cette projection découle d'un certain nombre d'éléments <sup>(13)</sup> ayant trait à :

- l'instabilité de l'administration centrale chargée de l'environnement
- le rôle effacé des collectivités territoriales
- l'inefficience du cadre de concertation et de coordination intersectorielle
- le manque voire l'absence de codification
- la non participation du citoyen et de la société civile à la question de la protection de l'environnement
- l'inapplicabilité de la législation en matière d'environnement.

*§ 1er - L'instabilité de l'administration chargée de la question de la protection de l'environnement*

L'administration centrale chargée de la protection de l'environnement a été ballottée et découpée d'une manière irrationnelle depuis 1974 date de la création du Conseil national de l'environnement comme premier organe administratif central jusqu'au Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement en l'an 2001 ; la prise en charge de la question de la protection de l'environnement est passée par :

- le ministère de l'hydraulique en 1977
- le secrétariat d'Etat aux forêts en 1981
- retour au ministère de l'hydraulique en 1984
- au ministère de l'agriculture en 1988

---

13. Les développements sur les différents éléments sont certes présentés de façon assez succincte; deux raisons en sont la cause.

- la première découle de ce que chaque élément constitue à lui seul un sujet de recherche et d'analyse en soi.

- la seconde répond aux limites quantitatives qu'impose cette catégorie de travail de recherche.

- au ministère de l'éducation nationale en 1992
- au secrétariat chargé de la recherche en 1993
- au ministère chargés des universités en 1993
- au ministère de l'intérieur en 1994
- au secrétariat chargé de l'environnement en 1996
- au ministère des travaux publics en 2000
- enfin au ministère de l'aménagement du territoire en 2001.

Cette instabilité institutionnelle due à une incertitude quant à la place de l'environnement a engendré des transferts successifs et a créé une situation qui n'a pas permis d'atteindre les objectifs de protection de l'environnement ni une réelle prise de conscience des enjeux environnementaux.

### *§ 2 - Le rôle effacé des collectivités territoriales*

Les Constitutions de l'Algérie ont reconnu aux collectivités territoriales et plus particulièrement le statut de collectivité de base ; le code communal a également reconnu des attributions assez larges et variées à cette même collectivité territoriale.

Or, rien dans la loi n° 03-10 n'est mentionné ni organisé directement pour déterminer la place et le rôle de la commune; l'existence d'une direction de l'environnement dans chaque wilaya, service déconcentré de l'Etat, et du bureau communal de l'environnement ne peuvent palier à l'absence d'une politique de décentralisation en matière de protection de l'environnement permettant une réelle participation.

### *§ 3 - L'inefficience de l'institution de concertation et de coordination sectorielle*

Le HCEDD a été institué en 1994, ce n'est qu'en 1996 que ses règles d'organisation et de fonctionnement ont été mises en place, l'installation officielle de ce conseil n'a été effective qu'en janvier 1997 et celle des deux commissions en mars 1997, le HCEDD n'a pas fonctionné faute de réunions que devait organiser son président.

Si durant l'année 1997, ce conseil s'est réuni 2 ou trois fois pour discuter, rapidement, de quelques dossiers sensibles tels que la désertifi-

cation, les ressources en eaux, la remontée des eaux dans les wilayate du sud et les problèmes posés par l'immense décharge de la capitale, aucune autre activité n'est à inscrire à son actif.

#### § 4 - *Le manque voire l'absence de codification*

Le nombre des textes législatifs et réglementaires pris par les pouvoirs publics depuis 1983 notamment est effarant par sa richesse et sa variété ; or, cette richesse n'a pas été suivie d'un travail de codification.

Or, la codification est une démarche qui a pour notamment :

- d'éviter les contradictions et de faciliter la complémentarité
- de fournir une approche juridique globalisante et intégrée
- de servir comme instrument de travail à tous les opérateurs.

La trentaine de traités, la vingtaine de lois et les 300 décrets publiés d'une façon éparpillée dans les journaux officiels n'ont pas fait l'objet d'une quelconque codification.

#### § 5- *La non participation des citoyens et de la société civile*

La seule participation du citoyen mentionnée dans la loi 03-10 figure dans les dispositions de son article 3 qui énonce « le principe d'information et de participation ».

Si ces principes constituent une autre grande source du droit de l'environnement, il n'y a pas eu de décret organisant les modalités de cette participation.

Par ailleurs le décret relatif au HCEDD fait référence dans ses dispositions relatives à la composition de ses organes à la présence d'associations de protection de l'environnement mais ne précise pas comment sont choisies ces mêmes associations au nombre de trois sans autres considérations.

De plus et au vu de l'inefficience de ce conseil, cette représentation n'a aucun impact.

### *§ 6 - L'inapplication des lois relatives à l'environnement.*

Si la loi 03-10 a prévu dans son article 113 un délai de 24 mois à compter de sa publication pour que tous les textes réglementaires soient pris, cette obligation ne figure pas dans les autres lois.

De plus, un très grand nombre de décrets d'applications n'a pas encore vu le jour ; ce qui a pour conséquence de suspendre l'application des textes législatifs.

Ces insuffisances qui rendent pour l'instant peu probable la réalisation de cet ambitieux programme portant un projet dont les effets positifs ne peuvent être évalués aujourd'hui ne sont pas les seules, d'autres facteurs liés au contrôle accentuent cette probabilité.

### *Chapitre 2 - Un contrôle problématique*

Le contrôle de l'application par les institutions compétentes du respect de la réglementation environnementale par les acteurs pouvant porter atteinte à l'environnement ne semble pas être assez efficient.

En effet, faute de fonctionnement, le HCEDD n'a pu évaluer sa mission concernant la mise en œuvre des dispositifs législatifs et réglementaires.

Quant aux inspecteurs de l'environnement, leur mission de contrôle est également limitée dans la mesure où leur recrutement s'est effectué sur la base de considérations techniques ; en effet, leur recrutement s'est opéré de titulaires de diplômes universitaires et leur entrée en fonction n'a pas été suivie d'une formation à même de leur permettre d'exercer leurs attributions en qualité de police de l'environnement conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

Enfin, s'agissant du contrôle judiciaire, la justice administrative notamment, compétente en matière de règlement des litiges administratifs qui peuvent naître des conflits entre les institutions administratives chargées de l'environnement et des principaux opérateurs, n'est pas préparée à ce genre de contentieux extrêmement technique qui nécessite une formation spéciale ; cette remarque touche également le juge judiciaire car les éléments constitutifs d'une infraction

pénale ou civile sur l'environnement ne peuvent être appréhendés facilement .

En effet, est il aisé pour le juge administratif ou le juge judiciaire de pouvoir trancher objectivement sans connaître le contenu et le sens des principes techniques qui fondent notamment la loi sur l'environnement ?

Certes, à la suite des recommandations de la commission nationale de la réforme de la justice, installée par le Président de la République en 1999, des formations qualifiantes qui ont été organisées au profit des magistrats n'ont pas bénéficié à la question de l'environnement.

## CONCLUSION

La protection de l'environnement se pose aujourd'hui en terme de nécessité vitale pour l'Homme et le droit ne peut à lui seul atteindre cet objectif.

En effet, la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable et dans le cadre d'une bonne gouvernance s'appuie sur la raison, la prise de conscience, l'esprit de sacrifice et la vision humaine à long terme ; le refus de la première puissance mondiale de signer le protocole de Kyoto montre que les intérêts économiques et stratégiques continueront à l'emporter sur les intérêts de l'Homme, sur la préservation du cadre de la vie, de la vie tout court.

Ne devrait on pas ériger le droit de la protection de l'environnement au rang des droits universels de l'Homme ?

Mais ceci est une autre Histoire.....