

LES PERIMETRES D'UTILITE PUBLIQUE : UN REGIME JURIDIQUE SPECIAL POUR LA LUTTE CONTRE L'EROSION ET LA DESERTIFICATION

Par HENOUNI Nasr-Eddine *

L'INTRODUCTION

De par ses reliefs diversifiés et difficiles, son climat instable et parfois calamiteux, sa superficie qui s'étend sur 2,4 millions Km² environ, l'Algérie connaît deux phénomènes naturels porteurs de catastrophes et de risques majeurs, à savoir la désertification⁽¹⁾ et l'érosion⁽²⁾. Ces dangers sont à l'origine d'une crise réelle qui touche la survie et l'existence même de la population, vu ses impacts sur sa sécurité alimentaire⁽³⁾, hydrique⁽⁴⁾ et écologique⁽⁵⁾.

Conscients du problème, les pouvoirs publics ont tenté depuis l'accession à l'indépendance à y faire face par des campagnes d'boisement et de reboisement, le programme du barrage vert en est l'exemple le plus apparent, tout en promulguant un ensemble de textes juridiques notamment la loi 83.03 du 05 février 1983 relative à la protection de l'environnement et la loi 84.12 du 23 juin 1984 portant régime général des forêts, ce dernier a engendré divers régimes de protection, tels que les aires protégées qui englobent les parcs nationaux, les réserves naturelles et les espaces naturels de protection⁽⁶⁾ qui recouvrent les forêts de protection et les périmètres d'utilité publique

* Maître assistant à la faculté de droit Université Saad DAHLEB – BLIDA

⁽¹⁾ MEKAMCHA (G) : Une véritable menace sur l'environnement africain : La désertification, l'exemple du Maghreb. Revue IDARA n° 02 année 1998, ENA Alger. pages 127 à 137

⁽²⁾ Concernant les phénomènes de l'érosion et ses effets néfastes voir :

KHELIL (A) : La société montagnarde en question. Ed ANEP – Alger 2000. Page 06

⁽³⁾ Au sujet du concept de la sécurité alimentaire voir :

KHALFI (A), la sécurité alimentaire et l'impact des changements mondiaux. Revue IDARA n° 02 année 2000 ENA Alger. pages 160 à 162 (article en langue arabe).

⁽⁴⁾ BOUZIANI (M) : L'eau : De la pénurie aux maladies. Ed Ibn Khaldoun – Oran 2000. pages 187 à 192.

⁽⁵⁾ KHELIL (A) : Op-cit. Page 53

⁽⁶⁾ L'expression « Espaces naturels de protection » n'a pas été évoquée par la loi 84.12 portant régime général des forêts, ce texte contient les forêts de protection (article 41) et les PUP (articles 53 à 57) qui ont en commun la protection d'autres éléments tels que les sols et la végétation. voir à ce sujet :

HENOUNI (N) : les instruments juridiques et institutionnels de la protection des forêts en Algérie. Ed ONTE – Alger 2001. pages 95 à 100. (Ouvrage en langue arabe)

(PUP). Ce dernier pourrait constituer un régime spécial de protection vu les objectifs d'intérêt général qui lui sont assignés.

A titre de comparaison, la loi forestière française de 1985⁽⁷⁾ contient des dispositions particulières à certains massifs forestiers dont les périmètres de protection et de reconstitution forestière (**PPRF**) en déterminant les limites où certains travaux nécessaires sont déclarés d'utilité publique destiné à lutter contre les incendies de forêts qui risquent de compromettre la sécurité publique.

Sur un sol fragile tel que le nôtre, les périmètres d'utilité publique sont délimités en cas d'urgence seulement pour la réalisation des travaux de protection contre l'érosion et la désertification.

Hélas, et malgré l'importance accordée aux PUP par la loi 84.12, ces périmètres n'existent pas sur le terrain, d'où le grand **Pourquoi ?** se pose avec acuité et qui incite à chercher les raisons de cette panne permettant ainsi de juger la susceptibilité de leur mise en place d'où se pose le **Comment ?**

Répondre à ces deux questions nous mène à discuter de l'intérêt des PUP qu'il faudra concrétiser en pratique pour qu'ils jouent leur rôle de lutte contre la désertification et l'érosion.

Suivant ce raisonnement, la présente étude traitera des PUP comme régime spécial de protection en panne d'exécution (**I**), ensuite la concrétisation de ces PUP qui est une nécessité exigée par l'**intérêt vital national (II)**.

I – Les périmètres d'utilité publique : Un régime juridique spécial de protection en panne d'exécution

En vertu de la loi 84.12 du 23 juin 1984 portant régime général des forêts dans son titre IV « Développement des terres à vocation forestière⁽⁸⁾ et lutte contre l'érosion » et son chapitre II « Protection des terres contre l'érosion⁽⁹⁾ », les périmètres d'utilité publique ont fait l'objet des dispositions des articles 47 et 53 à 57.

⁽⁷⁾ Loi n° 85-1273 du 04 décembre 1985 portant code forestier français.

⁽⁸⁾ Suivant la loi forestière, les terres à vocation forestière sont une catégorie juridique appartenant au domaine forestier national qui peuvent être la propriété de l'Etat ou des particuliers, voir les articles suivants : 07, 10, 12, 13, 58 à 61 de la loi 84.12.

⁽⁹⁾ Le législateur algérien, à travers les intitulés du titre IV et chapitre II, donne beaucoup d'importance au phénomène de l'érosion, la désertification du point de vue gravité passe en deuxième place.

Les PPRF en France concernent uniquement quatre régions⁽¹⁰⁾, les plus proches de la Méditerranée et dont les dispositions sont insérées à la section II « Dispositions particulières à certains massifs forestiers », les articles 321.6 à 321.11 de la loi 85.1273 .

D'emblée, il est à souligner que le législateur algérien n'a pas défini ces périmètres. Il a évoqué les motifs de création (A) et les procédures d'élaboration (B). Donc, il nous appartient à travers ces règles d'essayer de savoir pourquoi ces PUP n'existent pas sur le terrain?, c'est-à-dire les défaillances de la non application (C).

A- Les motifs de création des PUP

D'abord, il convient de souligner que le législateur a mis l'accent sur les "mobiles" de création des PUP, à savoir la dégradation de la végétation et les sols qui imposent des travaux urgents de protection contre l'érosion⁽¹¹⁾, alors cette action n'est qu'un fait accompli pour faire face à une situation caractérisée par un danger qui n'a pas été prévu au préalable.

Le législateur français a avancé comme motifs de délimitation des PPRF l'importance des incendies, leur fréquences et la gravité de leur conséquences sont telles que la sécurité publique peut être compromise ou que les sols et les peuplements forestiers soient menacés de dégradation.

En analysant les dispositions des articles 47, 53, 56 et 57 de la loi 84.12, on s'aperçoit qu'il y a d'autres motifs où on observe une interaction entre ce qui fait partie des causes d'une part (1) et les objectifs d'autre part (2), et qu'il est souhaitable de les étudier d'une façon séparée.

1- Les causes de création des PUP :

L'état de dégradation, qui impose des travaux urgents de protection, a un sens assez large qui nécessite une analyse pour identifier les causes qui ne sont pas citées par l'article 53, il existent des facteurs qui dégradent la végétation (a) et d'autres qui dégradent les sols (b).

⁽¹⁰⁾ Les PPRF s'appliquent aux massifs forestiers situés dans les régions de « Corse » « Languedoc-Roussillon » et « Provence. Alpes. Côte d'Azur et dans les départements limitrophes »

⁽¹¹⁾ Article 47 de la loi 84.12 évoque l'érosion et la désertification comme deux phénomènes qui dégradent les sols. tandis que l'article 53 de la même loi évoque l'érosion seulement.

a - La dégradation de la végétation :

D'habitude, la dégradation de la végétation est due essentiellement aux maladies qui attaquent la flore en général par des insectes ravageurs et ce qui est très fréquent notamment dans nos forêts qui sont mal aménagées⁽¹²⁾. Le second élément qui est malheureusement très répandu chez nous sont les incendies de forêts⁽¹³⁾ qui détruisent des centaines d'hectares par an. On peut avancer d'autres éléments naturels comme la sécheresse et les inondations.

b- La dégradation des sols

S'agissant de la dégradation des sols, elle peut être la conséquence de la dégradation de la végétation, on évoque encore les phénomènes naturels qui sont l'érosion éolienne et hydrique, le glissement des terrains suite aux tremblements de terre et la désertification.

L'intervention de l'homme peut aussi dégrader les sols si son usage dépasse les capacités des ressources, on cite la déforestation, les défrichements, le pâturage intensif et illicite et les labours non maîtrisables dans les zones à faible rendement et fragiles.

Par ailleurs, le législateur a reconnu dans l'article 56 de la loi 84.12 que les travaux de fixation des dunes⁽¹⁴⁾, la lutte contre l'érosion éolienne et la désertification sont d'utilité publique, elle sont exécutées par le procédé des PUP, ce qui signifie une intervention de l'Etat par différents moyens afin de faire face à ces phénomènes.

Concernant la désertification l'article 57 explique cette intervention, le Ministère chargé des forêts en est compétent en relation avec les ministères et les collectivités locales concernées, qui élaborent un programme de lutte contre la désertification comportant notamment les études concernant les processus de désertification, la détermination des zones à protéger⁽¹⁵⁾, les voies et moyens à mettre en œuvre, il est peut être raisonnable voire indispensable de généraliser la même démarche pour l'érosion qui dégradent à la fois la végétation et les sols dans plusieurs zones de notre pays.

⁽¹²⁾ KHOUS (G) et GACHI (M) : Les problèmes entomologiques de nos forêts. Revue La forêt algérienne. N° 01 année 1996- INRF, Alger – Pages 11 à 13.

⁽¹³⁾ HENOUNI (N) : Op-cit – pages 191 à 194.

⁽¹⁴⁾ Voir TOLBA (K) : La désertification en Algérie : Méthodes de lutte contre le phénomène d'ensablement. Revue La forêt algérienne, N° 03. année 2000. INRF – Alger, pages 30 à 32.

⁽¹⁵⁾ Parmi les zones à protéger dans le cadre du programme de lutte contre la désertification, on peut ajouter avec insistance nos OASIS au Sahara, dont la plupart sont menacées par la dégradation des sols, de la végétation et surtout leur ressources en eaux (système de FOUGARA).

2- Les objectifs de la création des PUP

En créant des PUP suite à des situations d'urgences, les pouvoirs publics lancent des travaux d'utilité publique⁽¹⁶⁾ qui nécessitent des moyens colossaux. Donc ces opérations, qui ont des causes différentes, auront des objectifs aussi divers, dont certains sont dans l'immédiat (a) et d'autres dans le futur (b).

a- Les objectifs immédiats

Ce sont les objectifs qui sont cités par l'article 53 de la loi 84.12 à savoir la protection, la restauration et la mise en valeur des zones considérées, qui sont des actions de circonstance. Les PUP servent à délimiter une superficie de terrains pour faciliter l'intervention de l'administration compétente, et de ce fait les PUP deviennent un moyen qui ressemble à ce qu'on appelle l'occupation temporaire par l'administration dans un but d'intérêt général qui pourrait être définitif en suivant les procédures de l'expropriation pour cause d'utilité publique

b- Les objectifs à atteindre dans le futur

Concernant les objectifs à atteindre dans le futur, l'article 47 de la loi 84.12 en a donné les grandes lignes, le développement économique et social⁽¹⁷⁾ dont on fait ressortir quelques résultats :

• Le développement économique :

A travers les travaux qui sont engagés au sein des PUP dans le but d'un développement économique, on peut évoquer la création d'activités génératrices de revenus dans différents secteurs, rentabilisation des terres agricoles et la protection de la nature, en effet c'est faire revivre des zones menacées par des dégradations diverses.

De cette façon, les PUP contribuent efficacement comme un moyen de développement rural, qui consacre l'opérationnalité de la politique de l'aménagement du territoire et assure un mode de **gouvernance** au niveau local.

• Le développement social :

En effet, si dans les zones où les PUP ont réussi à atteindre des objectifs de développement économique, le développement social

⁽¹⁶⁾ En droit français, les travaux d'aménagement et d'équipement nécessaire pour prévenir les incendies, en limiter les conséquences et reconstituer la forêt sont déclarés d'utilité publique. voir articles 321.6 paragraphe 2 de la loi 85.1273

⁽¹⁷⁾ Concernant le développement économique et social des zones montagneuses. voir ouvrage :

· KHELIL (A) : Op-cit.

connaîtra également un essor qui se manifeste essentiellement dans la fixation de la population sur place et la lutte contre le chômage dans le milieu rural également. Cette stabilité mènera à la paix et consolidera la **solidarité** de cette même population.

B- Les procédures d'élaboration des PUP

En tant que régime juridique spécial, les PUP sont élaborés suite à une procédure qui paraît rapide et non compliquée par rapport aux classements des parcs nationaux⁽¹⁸⁾. Les articles 53, 54 et 55 de la loi 84.12 ont mentionné le déroulement de cette procédure (1) de laquelle découlent un certain nombre de conséquences (2).

1- Le déroulement de la procédure

Selon l'article 53 de la loi 84.12, les PUP sont créés par décret pris sur rapport du Ministère chargé des forêts et des Ministères concernés après avis des collectivités locales concernées.

L'article 54 de la loi forestière a défini le contenu du décret de création des PUP, qui détermine les limites et superficies des terres concernées, la liste des travaux, les moyens à mettre en œuvre et les règles relatives à l'indemnité de privatisation de jouissance concernant les particuliers affectés par la mesure.

En droit forestier français, les périmètres de protection et de reconstitution forestière, qui concernent des régions bien définies du pays, sont déterminés par un décret en conseil d'État lequel prononce la déclaration d'utilité publique dans les massifs forestiers suite à la demande du Ministère chargé des forêts, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales. Le décret intervient après consultation des collectivités locales suite à une **enquête publique** dans les formes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Les PPRF sont donc le cadre territorial où les travaux

⁽¹⁸⁾ Parmi les différents régimes de protection qui ont été engendrés par le RGF, il se trouve que le parc national est le seul régime appliqué sur le terrain, l'Algérie compte aujourd'hui huit parcs nationaux à travers le pays.

Le cadre juridique des parcs nationaux est comme suit :

*** Le cadre législatif**

- Articles 17 à 26 de la loi 83.03 relative à la protection de l'environnement.
- Article 90 de la loi 84.12 portant le RGF.
- Article 32 de la loi 90.30 portant loi domaniale.

*** Le cadre réglementaire**

- Décret N° 83.458 du 23/07/1983 portant statut type des parcs nationaux
- Décret N° 83.143 du 06/03/1987 portant modalité du classement des parcs nationaux
- Arrêté interministériel du 09/08/1987 portant organisation interne des parcs nationaux

d'aménagement et d'équipement sont nécessaires pour prévenir les incendies, en limiter les conséquences et reconstituer la forêt.

Il est à remarquer que le législateur algérien a voulu que les procédures d'élaboration des PUP soient rapides pour confronter les cas d'urgence qui peuvent surgir d'un moment à un autre. Cependant, il y a lieu de s'interroger sur les conséquences qui résultent et l'efficacité de cette démarche dans la pratique ?

2- Les conséquences

Les conséquences de la procédure d'élaboration des PUP fait l'objet de l'article 55 de la loi 84.12 qui touche les propriétaires dont les terres se trouvent comprises dans ces périmètres qui ne peuvent s'opposer à l'exécution des travaux et les mesures engendrées par lesdits PUP.

Ces propriétaires conservent la propriété de leurs biens et doivent respecter les prescriptions du Ministère chargé des forêts. Ils reçoivent une indemnité de privation de la jouissance. Le non-respect répété et caractérisé de ces prescriptions peut entraîner une mesure d'expropriation pour cause d'utilité publique conformément à la législation en vigueur. De cet aperçu, on remarque que les populations n'ont pas été consultées auparavant puisqu'il n'y pas eu d'enquête publique.

C- Les défaillances de la non application des PUP

Malgré l'importance des objectifs attendus des PUP, la réalité sur le terrain nous démontre qu'ils font défaut, ce qui incite à un véritable diagnostic pour détecter quelques défaillances de la non application dont certaines concernent la forme (1), le reste touchent le fond (2).

1- Dans la forme

D'emblée, et pour assurer une bonne application d'un ensemble de textes de lois relatives à un régime juridique aussi important que les PUP, il est utile voire même logique qu'il soit accompagné d'un texte réglementaire qui contient des dispositions pratiques définissant clairement le statut juridique de ces PUP comme en est le cas du statut type des parcs nationaux, d'autant plus que le décret de création des PUP paraît comme un document purement technique vu les pièces qu'il comporte⁽¹⁹⁾.

S'agissant du cas d'urgence qui a été signalé par l'article 53 et qui donne lieu à des travaux, il a été constaté que cette opération n'est guère maîtrisable et les critères de dégradation manquent d'objectivité. On se

⁽¹⁹⁾ Voir article 57 de la loi 84.12

demande jusqu'à quel degré de dégradation l'administration devra intervenir ? Et si elle n'intervient pas, la faute incombe à qui ?

Par ailleurs, le législateur n'a pas situé à quel niveau l'utilité publique est déclarée?, est-elle liée à la nature des travaux ? ou bien c'est la délimitation du périmètre lui-même qui la déclare⁽²⁰⁾ ?.

2- Dans le fond

Un texte juridique qui contient un ensemble de dispositions de nature contraignante dans le but de mieux servir l'intérêt général, doit être clair et précis. Ce n'est pas le cas avec les PUP où l'on rencontre des ambiguïtés vu les imprécisions et les contradictions qui le caractérisent .

Il est à noter que le législateur n'a pas défini les PUP, de ce fait il a négligé les priorités vu l'absence de critères de dégradation. Le cas d'urgence à son tour fait partie de l'imprévue, la prise en charge des travaux qui en découle est souvent mal planifiée .

Une confusion manifeste est à signalée entre le contenu des PUP et le programme national de lutte contre la désertification, on se pose la question: qui contient l'autre ? Il est de même pour les prescriptions qui doivent être respectées par les propriétaires dont les terres sont affectées par les PUP, quelle est la nature juridique de ces prescriptions ? et sur quelles bases sont-elles édictées ?

Il paraît clair que le rôle de l'administration dans ces PUP est largement dominant. C'est elle qui fixe les règles, le taux de l'indemnité de la privation de la jouissance et c'est elle qui constate le non respect caractérisé et répété dont résulte l'expropriation des biens. Presque aucune intervention du juge ni même une participation des particuliers concernés vu l'absence de l'enquête publique, ce qui donne l'impression que la volonté de mettre en place des PUP est une opération caractérisée par la **menace** qui est la règle, au lieu de l'**incitation** et la **participation** de ces derniers parce qu'ils sont étroitement concernés par les impacts de la procédure. En enfin le législateur n'a pas défini le destin des PUP après l'achèvement des travaux d'utilité publique. Alors quelles sont les suites à donner ?

Après la description et l'analyse des motifs de création ainsi que la procédure d'élaboration, en évoquant quelques défaillances qui ont causé la grande panne de la non exécution, on remarque que les PUP à l'état actuel de la législation forestière dans notre pays est un procédé

⁽²⁰⁾ D'après la loi forestière française. c'est la nature des travaux qui est déclarée d'utilité publique. les PPRF ne déterminent que le cadre géographique.

plus proche de l'occupation provisoire de l'administration pour exécuter des travaux d'intérêt général. En tant que régime juridique spécial de protection contre l'érosion et la désertification, ces PUP ne doivent pas rester lettre morte au niveau des textes pour se faire, on propose un plan d'action qu'on juge très utile pour leur concrétisation sur le terrain vu la mission **d'intérêt vital national** qui les caractérise.

II- La concrétisation du régime des périmètres d'utilité publique : Une nécessité exigée par l'intérêt vital⁽²¹⁾ national

Après avoir décrit et analysé les défaillances de la panne d'exécution des PUP, on peut avancer à cette insuffisance quelques solutions pour que ces PUP puissent devenir un véritable régime juridique spécial ayant un statut spécifique comme en est le cas du statut type des parcs nationaux⁽²²⁾. Donc, il y a lieu de proposer une démarche dont ressort en premier lieu une consolidation des PUP au niveau des textes juridiques (A), ensuite le renforcement des capacités institutionnelles qui les appliquent (B) et enfin l'appui en moyens de la mise en œuvre (C).

A- La consolidation des PUP au niveau des textes juridiques

Nous sommes convaincu que le cadre juridique actuel des PUP est jugé insuffisant, donc il y a lieu d'ouvrir un chantier pour réviser quelques textes (1) et promulguer de nouveaux textes (2).

1 - Révision des textes juridiques en vigueur

Dans le cadre d'une gestion durable intégrée et homogène des grands espaces naturels dont les PUP font partie. Il faudrait commencer par réviser la loi portant régime général des forêts (a), la loi relative à la protection de l'environnement (b) et le code des eaux (c).

a- La loi 84.12 portant régime général des forêts

Il est tout à fait clair que la loi 84.12 nécessite une modification profonde parce qu'elle est jugée caduque en contradiction avec la réalité constitutionnelle qui a été inaugurée par la constitution de 1989 et appuyée par celle de 1996 notamment l'article 20 qui "met en garde"

⁽²¹⁾ Suivant l'article 06 de la loi 84.12, sont déclarés d'intérêts national :

1/- La protection, le développement et l'utilisation rationnelle des forêts, des autres formations forestières et des terres à vocation forestières.

2/- La préservation et la lutte contre les incendies et toutes les altérations ou dégradations du milieu forestier.

3/- La protection et l'utilisation rationnelle des terres soumises à l'érosion et à la désertification

⁽²²⁾ Voir décret N° 83.458 en date du 23 juillet 1983 portant statut type des parcs nationaux. Ce texte a donné naissance à huit (08) parcs nationaux à travers le territoire national, qui sont classés et créés par décrets.

l'administration contre les intérêts des particuliers lorsque cette dernière décide d'exproprier un bien pour cause d'utilité publique.

Il faudrait éclaircir davantage le régime des PUP et préciser qu'il est un régime spécial que l'administration, suite à une procédure assez rigide peut classer des biens appartenant à des particuliers pour servir l'intérêt vital national dont dépend notre survie.

b- La loi 83.03 relative à la protection de l'environnement

Dans le but de protéger et conserver les grands espaces naturels remarquables et pittoresques, et de même pour préserver la diversité biologique, une révision de la loi relative à la protection de l'environnement est nécessaire. Pour sa cohérence avec la loi forestière en particulier, il est préférable que les dispositions qui concernent les PUP aient les mêmes procédures et la même portée, dans le but d'une complémentarité pratique sur le terrain.

c- Le code des eaux⁽²³⁾

Depuis déjà plus de vingt ans que notre pays souffre du manque flagrant d'eaux. La sécheresse est devenue la règle, par contre la pluie en est l'exception, et quand elle tombe elle est mal répartie et par parfois elle cause des dégâts. Il est temps de prendre cette matière très précieuse en considération.

Les PUP en tant que régime juridique peuvent contribuer à protéger cette ressource dans des zones où elle est menacée de dégradation ou de surexploitation. Le code des eaux devra en l'occurrence être adapté à cet objectif qui est d'actualité.

2- Promulgation de nouveaux textes

Il est certain que les grands espaces naturels existants dans notre pays obligent le législateur à mieux réfléchir pour la promulgation de nouveaux textes. Ces derniers doivent être en harmonie avec eux même et servant avant tout à les protéger. Parmi ces textes, il y a le domaine de loi (a) et celui du règlement (b)

⁽²³⁾ Voir loi N° 83.17 du 16 juillet 1983 portant code des eaux modifiée et complétée par l'ordonnance N° 96.13 du 15 juin 1996.

a- Le domaine de la loi

Vu les enjeux et la pression qui sont exercés sur les grands espaces naturels dont il peut y avoir des PUP, l'intervention de la loi est obligatoire pour protéger et préserver ce qui existe déjà comme terres utiles⁽²⁴⁾. Cela concerne spécialement la montagne, la steppe et le littoral.

• La loi sur la montagne

L'Algérie est un pays montagneux. La montagne peut bien être utile si elle est bien considérée, comme elle peut être nuisible en cas où elle est délaissée, le cas de l'érosion est l'exemple le plus édifiant. Donc, il faut que ce pays se dote d'une loi sur la montagne avant que cette dernière ne devienne que des ruines rocheuses démunies de toute vie possible.

• La loi sur la steppe

La steppe s'étend sur une superficie de 20 millions d'hectares⁽²⁵⁾, elle sépare deux grandes zones le nord et le sud du pays. Elle est un lieu vaste très fragile et difficile à conquérir. Il conviendrait donc le récupérer en délimitant des PUP là où la dégradation l'exige pour lutter contre l'avancée du désert et pour améliorer le bien-être de la population qui vit sur place.

• La loi sur le littoral

Notre littoral se prolonge sur un parcours de 1200 Km. Celui-ci est aussi en voie de dégradation par l'urbanisme et la pollution de toute nature. N'est-il pas temps de le délivrer de cette situation en promulguant une loi où la constitution des PUP est très demandée ?.

B - Le domaine du règlement

Pour l'application des différents textes cités ci-dessus, il convient que le pouvoir exécutif élabore des textes réglementaires notamment :

⁽²⁴⁾ Voir BOUCRETAOUI (F) : Terres agricoles, qu'est ce qu'il en reste à dire ? Revue Symbiose n° 01 année 1998 – Alger: pages 13 à 94.

⁽²⁵⁾ MELHA (A): La lutte contre la désertification, l'expérience de l'Algérie. Ed ministère de l'agriculture –La direction générale des forêts– Alger 2001: pages 35 à 37. (Ouvrage en langue arabe).

- Décret exécutif sur les périmètres d'utilité publique en définissant d'une manière claire leur statut type et les modalités de leur mise en œuvre par le procédé du classement⁽²⁶⁾.

- Décret exécutif sur les forêts de protection⁽²⁷⁾, ces dernières existent techniquement sur le terrain et font défaut en matière de textes d'application.

- Décret exécutif sur l'aménagement forestier, la loi exige que toutes les forêts doivent être aménagées⁽²⁸⁾. Il faudra préciser les modalités de leur exécution dans différents régimes de propriété et de protection.

- Décret exécutif sur le boisement et le reboisement⁽²⁹⁾. Pour la constitution de notre patrimoine forestier et afin d'aboutir à l'équilibre naturel de 25%. Il est impératif d'opter pour un règlement strict, rigoureux et continue de l'opération de reboisement qui pourra être une activité d'intérêt national dans les zones ordinaires. Mais cette dernière pourrait bien être une activité d'intérêt vital national au sein des PUP.

B - Le renforcement des capacités institutionnelles

Sans aucun doute, les textes restent une lettre morte s'il n'y a pas de structures qui veillent à leur mise en place. L'appui institutionnel est, donc, obligatoire. L'élaboration du programme de lutte contre la désertification à titre d'exemple appelle à lui seul une participation massive d'institutions compétentes. Le renforcement des capacités

⁽²⁶⁾ L'article 32 de loi domaniale N° 90.30 du 01 décembre 1990 stipule : « N'entraînant par elles-mêmes soumission de plein droit au régime de la domanialité publique, les décisions administratives de classement ayant pour objet de soumettre dans un but d'intérêt général, les biens qu'elles visent, à certaines sujétions dans le cadre des règles administratives particulières édictées en matière de sauvegarde, de protection, de conservation et de mise en valeur de ces biens.

Relève de cette nature d'acte échappant à l'emprise, les décisions administratives de classement prononcées notamment : ... pour les biens ou objets mobiliers et immobiliers, les lieux de fouilles et de sondages, les monuments historiques et naturels présentant un intérêt national du point de vu de l'histoire, de l'art et de l'archéologie. Pour les curiosités naturelles, pittoresques et lieux de communes érigés en station classée. ... »

⁽²⁷⁾ Les forêts de protection ont été citées trois fois dans la loi 84.12, les articles 41, 43 et 88. Ces articles sont restés inappliqués à défaut des textes réglementaires.

⁽²⁸⁾ En matière d'aménagement forestier, voir les articles 37 à 40 de la loi 84.12.

⁽²⁹⁾ Voir les articles 48 à 52 de la loi 84.12.

institutionnelles concernera le niveau central (1) et le niveau local (2) du secteur des forêts⁽³⁰⁾.

1- Au niveau central

Toujours dans le cadre de nos PUP, une légère réforme servira à mieux rentabiliser les actions de la Direction générale des forêts (DGF)

(a). La même opération pourra bien être efficace pour l'Institut national de la recherche forestière (INRF) (b).

a- La Direction générale des forêts (DGF)

Rattachée au ministère de l'agriculture, la DGF est une institution jouissant d'un pouvoir de décision et de conception de la politique nationale en matière de forêts et de protection de la nature. Elle est assistée par un conseil consultatif national.

Si la DGF a connu une certaine stabilité en tant que structure depuis sa création en 1995, elle reste indéfinie, inconnue et ambiguë en matière d'attributions. Chose qui n'est pas du tout logique pour une administration de cette taille.

Effectivement, pour tenter de rassembler les différentes attributions de la DGF, il faudra faire la lecture et la synthèse de six (06) textes réglementaires dont certains devraient être carrément abrogés⁽³¹⁾. Alors, qui empêche cet organe de réunir ses compétences en **un seul texte** ?, la tâche n'est pas aussi lourde pour cette administration disciplinée présente dans 48 wilayas du pays. Dans cet ordre d'idées, la séparation entre la fonction de **contrôle** qui revient à la DGF exerçant les prérogatives de puissance publique et la fonction de **gestion** qui est du ressort des

⁽³⁰⁾ Actuellement l'activité forestière n'est pas un domaine exclusif du secteur des forêts uniquement, elle appelle d'autres intervenants, voir à ce sujet: HENOUNI (N): Op.cit pages 112 à 207.

⁽³¹⁾ Pour arriver à cerner les attributions de la DGF d'une manière exhaustive, il faudra consulter six (06) textes réglementaires qui sont toujours en vigueur :

Décret exécutif N° 90.12 du 01/01/1990 portant attributions du ministère de l'agriculture

Décret exécutif N° 90.114 du 21/04/1990 relatif à la création de l'agence nationale des forêts.

Décret exécutif N° 91.59 du 23/02/1991 modifiant et complétant le décret exécutif N° 90.114

Décret exécutif N° 95.200 du 25/07/1995 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture

Décret exécutif N° 95.201 du 25/07/1995 portant organisation de l'administration centrale de la DGF.

Décret exécutif N° 96.468 du 08/12/1996 portant création de l'inspection générale des forêts.

entreprises économiques publiques ou privées doit être réellement établie.

Suivant ce raisonnement, il est peut être plus acceptable que la DGF centre ses actions sur la lutte contre l'érosion et la désertification en œuvrant pour la **reconstitution** du couvert forestier. De cette manière l'organigramme actuel de la DGF est appelé à être modifier pour s'adapter à la réalité du pays.

b- L'Institut National de la Recherche Forestière (INRF)

Comme l'indique son statut, l'institut national de la recherche forestière est un établissement spécialisé à caractère administratif sous la tutelle du ministère chargé des forêts⁽³²⁾. Il a une administration centrale et 17 centres à travers le territoire national. L'INRF a une tâche scientifique et de recherche dans le domaine de la foresterie, ses attributions sont variées dont les missions sont le développement et la protection⁽³³⁾.

L'apport de cet institut en matière d'élaboration des PUP et leur mise en œuvre peut être très important, parce que lutter contre les maladies qui attaquent la végétation, la désertification et l'érosion qui dégradent les sols font partie des motifs même de la création des PUP dans des différentes zones. Cependant, la vocation purement « **technique** » de l'INRF ne lui permet pas, à l'état actuel des choses, d'aller dans le sens sus-indiqué. Ainsi, il fallait bel et bien que cet établissement recrute des juristes, des économistes, des sociologues des agronomes pour monter des programmes pluridisciplinaires au sein des PUP suite à une approche participative de la population locale en optant à harmoniser des opérations de la pluriactivités .

La lutte contre le risque de l'érosion et la désertification doivent être parmi les grandes priorités de cette structure à laquelle s'ajoute l'effort d'autres organismes à leur tête **l'université**⁽³⁴⁾, sans omettre le rôle du Haut Commissariat du Développement de la Steppe (**HCDS**)⁽³⁵⁾.

⁽³²⁾ Voir décret N° 81.348 du 12 décembre 198111 relatif à la création de l'INRF.

⁽³³⁾ MELHA(A) : Op.cit. page 57

⁽³⁴⁾ En poste-graduation à la faculté de droit de l'université Saad Dahleb à Blida. existe une spécialité de droit foncier en magistère. une coopération avec l'INRF et cette option est vivement souhaitable en matière d'étude et de recherche dans le domaine du foncier en général.

⁽³⁵⁾ Voir décret N° 81.337 du 12 décembre 1981 portant du haut commissariat au développement de la steppe.

2- Au niveau local

Les conservations forestières des wilayas assument trois (03) missions essentielles : **administrative, technique et judiciaire**. Pour les accomplir, la coordination avec les autres administrations au niveau local est inévitable notamment avec les services agricoles, de l'hydraulique, des domaines et les services de la sécurité et de la justice. Evidemment, en matière de création des PUP, les conservations sont mieux placées pour intervenir efficacement et rapidement, la consultation des collectivités locales est primordiale dans ce domaine .

En effet, s'agissant des wilayas qui connaissent l'un de ces phénomènes en question ou les deux à la fois, sont dans une situation où elles attendent le concours de la tutelle. Ces conservations ne devront en aucun cas avoir le même organigramme ni le même effectif d'encadrement, car la spécificité de l'endroit est la référence de cette différence de tâches et de services.

C- L'appui au niveau des moyens à mettre en place

Pour aboutir à réaliser les objectifs attendus des PUP, il faudrait mettre un ensemble de moyens adéquats, notamment les moyens humains (1) et les moyens financiers (2) en veillant à leur usage durable et rationnel.

1- Les moyens humains

Concrétiser les PUP sur le terrain entraîne des travaux d'aménagement et de développement intégré élargi à des partenaires de différents secteurs y compris le secteur privé en impliquant la population locale afin d'améliorer son bien être tout en veillant toujours à concilier les intérêts d'équilibre écologique avec les siens. Car il s'agit avant tout d'un combat contre la dégradation sur un sol qui est déclaré fragile et d'un intérêt vital pour toute la nation. Alors, pour cette double cause, il est obligatoire **de compter sur l'homme** à commencer par le simple citoyen (a), le forestier technicien du terrain proche de la matière (b) et le chercheur (c) dont la contribution est largement sollicitée.

a- Le citoyen

Le simple citoyen a un rôle très important à jouer en matière de protection de la nature en général⁽³⁶⁾. Il doit participer dans l'élaboration

⁽³⁶⁾ Voir article 7 de la loi 83.03 et article 2 de la loi 84.12 qui incitent le citoyen à protéger la nature et l'arbre. L'article 66 de l'actuelle constitution dans un sens très général stipule : « il est du devoir de tout citoyen de protéger la priorité publique et les intérêts de la collectivité national... ».

des PUP et pourquoi pas à leur exécution. Pour cela, il doit être impliqué et informé des projets que l'administration envisage de mener, comme il faut l'inciter à contribuer à une protection durable contre toute dégradation du milieu qui est le sien, encore plus si ce citoyen est un propriétaire dont les terrains sont affectés par le procédé des PUP, alors dans ce cas, **l'intéressement** passe avant **la menace**.

b- Le forestier

En tant que technicien de la matière, exerçant dans une administration para-militaire, compétent pour la mise en place des PUP, le forestier algérien devra acquérir une formation continue très adaptée à la réalité du terrain lui permettant d'accomplir ses missions principales, à savoir agent de développement, écologiste et homme de la forêt qui veille à la meilleure application des textes de son domaine, en collaboration avec les autres intervenants, parce que les objectifs des PUP exigent une approche globale et concertée.

Le statut type du forestier à son tour est appelé à une certaine ouverture sur les autres spécialités qui contribuent à une gestion maîtrisée des grands ensembles naturels.

c- Le chercheur

L'amélioration de la bonne exécution des PUP dans des zones différentes par la nature des sols, la végétation. La recherche scientifique a un apport très précieux, elle doit être une des **constantes** très encouragées par l'État. Faire face à des fléaux qui menacent la population toute entière est une opération organisée et bien réfléchie où il faut impulser des chercheurs à s'intéresser et par conséquent contribuer à résoudre les problèmes qui entravent le chemin d'une bonne conduite. Le recours à des bureaux d'étude est vivement conseillé, car l'aménagement des grands ensembles naturels nécessite un savoir-faire pluridisciplinaire.

2- Les moyens financiers

Certes les travaux qui seront engagés au sein des PUP sont d'une grande envergure et nécessitent un financement très important à moyen et à long termes, et également un financement extérieur. De ce fait, il y a lieu de rationaliser les dépenses publiques **(a)** et chercher d'autres sources de financement **(b)**.

a- Rationalisation des dépenses publiques

Qu'il s'agisse des dépenses propres du budget du secteur des forêts, ou des dépenses des fonds nationaux tel que le Fond National de l'Environnement (FNE). le Fond National de Régulation et

Développement Agricole (INRDA). Il est primordial que la rationalité prime, car il s'agit de prendre de bonnes décisions pour récolter de bons résultats dans un avenir qui peut être plus ou moins lointain. De cette manière, une échelle de priorités est donc fondamentale.

b- La recherche d'autres sources de financement

Quelque soit le volume du financement interne, il y a toujours un besoin de financement externe qui est souvent accompagné d'une assistance technique très bénéfique aux PUP. D'autant plus que notre pays a ratifié plusieurs conventions internationales dans le domaine de la protection de l'environnement et plus précisément la convention sur la lutte contre la désertification⁽³⁷⁾. Alors, il est souhaitable de faire appel aux financements étrangers dans le cadre de la coopération bilatérale ou multilatérale pour la réalisation des grands ouvrages comme les barrages dont notre pays accuse un déficit manifeste.

Il est à remarquer que les PUP peuvent constituer un régime juridique spécial de protection contre l'érosion et la désertification dont il faut réserver un statut type pour les concrétiser sur le terrain, d'où découlent des bienfaits innombrables pour la société tout entière.

Suite à la réalité géographique, socio-économique et environnementale du pays, les PUP pourront bien être un régime juridique de protection contre l'érosion et la désertification, dont il faut étendre les motifs de création aux **ressources en eau** là où elles sont menacées de dégradation. Par conséquent ils sont très utiles pour la population qui bénéficie des bienfaits de ce régime. Ce dernier ne doit pas résulter d'une **situation d'urgence**, il est préférable qu'il soit un travail de conception prévu par des études et la nécessité de la protection dans le but de préserver les sols, la végétation et l'eau qui sont des ressources rares et vitales pour l'Algérie.

CONCLUSION

A vrais dire, notre combat pour la lutte contre l'érosion et la désertification est aussi important que celui de nos ancêtres pour la dignité, la liberté et l'indépendance, car nous sommes effectivement devant une crise qui peut compromettre notre existence.

Que faut-il faire si notre vaste désert embrasse la mer, et nos montagnes deviendront des ruines de roches où la vie est quasiment absente ?

⁽³⁷⁾ La convention internationale de la lutte contre la désertification a été signée le 17 juin 1994 à Paris, elle a été ratifiée par le décret présidentiel N°96.03 du 22 janvier 1996.

Alors, il faut agir avant qu'il soit trop tard, parce que une terre utile perdue est très difficile à récupérer. Dans ce cas, les PUP comme régime spécial peuvent être une des meilleures solutions pour lutter contre l'érosion et la désertification.

En l'occurrence, quelle valeur doit avoir un régime juridique spécial qui assure une protection durable et soutenable contre les dégradations des sols, de la végétation et des ressources en eau, dont résultent un développement économique, social et environnemental dans des zones déclarées fragiles et à grands risques ? Tout simplement, c'est servir **l'intérêt vital national** dont il est du devoir de l'Etat de le consacrer dans la vie active.

ANNEXE

Loi n° 84-12 du 23 juin 1984 portant régime général des forêts.
(J.O N° 26)

TITRE IV

DEVELOPPEMENT DES TERRES A VOCATION FORESTIERES ET LUTTE CONTRE L'EROSION

Art. 47 – Le développement des terres à vocation forestière, la protection des sols contre l'érosion et la désertification comprend toutes les actions nécessitant des interventions complémentaires et intégrées pour répondre aux objectifs de développement économique et social.

Chapitre II

Protection des terres contre l'érosion

Art. 53 – Toutes les fois que l'état de dégradation de la végétation et des sols impose des travaux urgents de protection contre l'érosion, il est créé, par décret pris sur rapport du ministère chargé des forêts et des ministères concernés et après avis des collectivités locales concernées, **des périmètres d'utilité publique** pour la protection, la restauration et la mise en valeur des zones considérées.

Art. 54 – Le décret portant création d'un périmètre d'utilité publique, prévu à l'article 53 de la présente loi, détermine les limites et la superficie des terres concernées, la liste des travaux et les moyens à mettre en œuvre ainsi que les règles relatives à l'indemnité de privation de jouissance concernant les particuliers affectés par la mesure.

Art. 55 – Les propriétaires dont les terres se trouvent comprises dans les périmètres prévus à l'article 53 de présente loi ne peuvent s'opposer à l'exécution des travaux et mesures prévus dans ce chapitre.

Il conservent la propriété de leurs biens.

L'Etat prend à sa charge, les aspects techniques et financiers. Toutefois, les propriétaires bénéficiaires doivent respecter les prescriptions du ministère chargé des forêts.

Le non respect répété et caractérisé des prescriptions peut entraîner une mesure d'expropriation pour cause d'utilité publique, conformément à la législation en vigueur.

Art. 56 – Les travaux de fixation des dunes et de lutte contre l'érosion éolienne et la désertification sont d'utilité publique et exécutés dans les conditions fixées par les articles 53, 54 et 55 de la présente loi.

Art. 57 – Le ministère chargé des forêts, en relation avec les ministères et collectivités locales concernées, élabore un programme de lutte contre la désertification.

Ce programme comprend notamment, les études concernant les processus de désertification, la détermination des zones à protéger et les voies et moyens à mettre en oeuvre.