

Seuls les moyens de lutte traditionnels furent mis en œuvre qui s'avérèrent, à l'expérience très en deçà des menaces sur l'environnement, la sécurité des personnes et des biens et la santé publique.

La loi nouvelle, en revanche, semble au moins théoriquement de nature à combler le vide juridique. Mais son effectivité réelle paraît subordonnée étroitement par les textes d'application, lesquels ne seront pris que lorsque les pouvoirs publics disposeront des ressources humaines et de moyens matériels suffisamment nombreux et efficaces pour parer efficacement aux nouvelles menaces qui pèsent sur l'écosystème algérien.

Conclusion

Faut-il se satisfaire aujourd'hui du cadre juridique organisant et gérant la prévention des risques majeurs en Algérie?

Quels enseignements tirés des cas de figures qui ont conduit, par moment, à proposer des textes à la hâte et de leur révision rapide, si bien que certains sont encore inapplicables fautes de textes d'accompagnement que sont les textes réglementaires?

Depuis quelques années maintenant, et en dépit des multiples catastrophes vécues par l'Algérie, on se rend compte que le pays n'est pas encore préparé pour réagir convenablement aux risques majeurs en général. A cause de cette impréparation justement, l'opinion publique algérienne a tendance à associer catastrophe nationale à mauvaise gouvernance.

Aujourd'hui plus encore qu'hier, l'Etat Algérien se doit d'engager seul ou en partenariat international des actions de prévention, d'anticipation, de prospective et de gestion des risques majeurs en les intégrant dans les différentes politiques qu'il élabore et qu'il met en œuvre dans le temps et dans l'espace. C'est alors que la défense civile aura toute sa portée et sa signification.

La défense civile en Algérie

Ce texte parait par ailleurs discutable dans la mesure où l'exposé des motifs laisse de côté nombre de questions importantes liées à la prévention et la gestion des risques majeurs. Ainsi, il n'est pas fait mention du rôle et de l'action du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

Il s'agit d'une loi cadre trop générale. D'un côté, l'exposé des motifs laisse entendre que le concept de défense civile est global, autrement dit que pour sa mise en œuvre doivent être associées toutes les institutions de l'Etat, alors que, de l'autre côté, seul le ministère de l'intérieur et des collectivités locales est en charge de la prévention et de la gestion des risques majeurs.

Des questions essentielles ont été passées sous silence:

- 1- les différentes approches maritimes (l'Algérie possède 1200 Kms de côte);
- 2- les sites sensibles;
- 3- les zones urbaines sensibles;
- 4- les frontières. L'Algérie possède des frontières communes avec sept (7) pays. Il s'agit du Maroc, de la Tunisie, de la Mauritanie, de la Libye, du Niger, du Mali et du Sahara occidental;
- 5- le mouvement associatif n'est pas mentionné de façon expresse. Pourtant, il y a nécessité d'organiser la société civile pour la prise en charge de la question des risques majeurs.

Le caractère préoccupant pour les pouvoirs publics d'une prise en charge vigoureuse des risques majeurs et autres catastrophes naturelles a abouti dans les Etats développés à une réforme en profondeur de leur législation, afin que l'ensemble des institutions de l'Etat et la société civile soient impliqués aussi bien en matière de prévention que de gestion des risques.

En Algérie, les mécanismes juridiques et institutionnels étaient insuffisamment fiables et ne permettaient guère aux pouvoirs publics de mener à bien une stratégie efficace contre les catastrophes naturelles.

Ceci dit, il y a lieu de déplorer qu'un grand nombre de dispositions du texte soient subordonnées, pour leur effectivité à des textes d'application qui n'ont pas été pris et qui peut être ne le seront que longtemps après l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi.

Il en est ainsi:

- des modalités d'organisation, de promotion et de soutien de toute campagne d'information ou action d'information (article 12);
- des institutions, organismes et laboratoires chargés de la veille pour un aléa ou un risque majeur (article 17);
- des composants de chaque système d'alerte (article 17);
- des prescriptions particulières en matière de séisme et de risque géologique (article 23);
- des prescriptions particulières en matière de protection contre les inondations, les autorisations d'occupation, de lotissement ou de construction (article 25);
- des dispositifs de prévention des risques radiologiques et nucléaires (article 35);
- des dispositifs de sécurisation stratégique (articles 42, 46 et 47);
- des modalités de mise en œuvre, de gestion et de règles particulières concernant les plans ORSEC (article 52);
- des conditions et modalités d'élaboration et d'adoption des plans particuliers d'intervention (article 61) ainsi que pour les plans internes (article 62);
- des conditions et modalités d'octroi des aides financières aux victimes des catastrophes ainsi que la réparation des dommages (article 67);
- de la Délégation nationale aux risques majeurs chargée de l'évaluation et de la coordination des actions (article 68);
- des plans généraux de prévention des risques majeurs, des plans ORSEC et des plans particuliers d'intervention.

nouvelles, s'inscrivant d'emblée dans une même démarche globale rénovée et intégrée, surmontant les spécialisations fonctionnelles stériles et contournant les rigidités organiques porteuses de cisaillement et d'atteintes graves à la prise en charge par l'Etat de la mission constitutionnelle de préservation de la sécurité des personnes et des biens.

Elle préconise un ensemble de prescriptions destinées à :

- Dynamiser la vitalité, la vigueur et la cohérence verticale des dispositifs législatifs existants, en actualisant leurs dispositions à la nature et à la gravité des enjeux de la vulnérabilité désormais confirmée de notre pays aux nombreux aléas naturels et technologiques;

- Enrichir le dispositif à travers des greffages de mécanismes juridiques nouveaux qui ont donné, dans de nombreux pays, la preuve de leur pertinence et leur efficience;

- Opérer un reprofilage général, une reconfiguration ayant pour objet l'enrichissement systématique de l'ensemble du dispositif législatif Algérien encadrant directement ou indirectement le processus de prévention et de gestion des risques majeurs, dans le souci d'y introduire des éléments de cohérence plus forts et plus denses, une dimension intersectorielle plus visible et plus prononcée et enfin une applicabilité plus perceptible;

- A réorganiser les plans ORSEC comme mentionné plus haut.

- A adopter une loi complémentaire sur les assurances.

Il apparaît globalement qu'en matière de risques majeurs, il n'existe pas encore de démarche cohérente, que les conditions de couverture et les critères de tarification de ces risques diffèrent d'un contrat à un autre; c'est pourquoi, il y a lieu de préconiser la nécessité de faire muer les sociétés d'assurance en gestionnaires de la vulnérabilité, à l'instar de ce qui existe dans beaucoup de pays.

- Refonte en cours des textes législatifs et réglementaires relatifs à la construction.

- La constitution de réserves stratégiques;
- Le système de prise en charge des dommages;
- La mise en place d'institutions spécialisées.

Nous mentionnerons pour finir le titre quatre (4) relatif aux dispositions pénales (articles 69 à 72). Ce titre étant le spectre des intervenants pour rechercher et constater les infractions à la présente loi qui sont les personnes et les organes de contrôle institués par la présente loi.

On retiendra en particulier que tout exploitant d'une installation industrielle doit élaborer un plan interne d'intervention; à défaut de quoi il encourra une peine d'emprisonnement ainsi qu'une amende.

La loi fournit en définitive au ministère de l'intérieur, responsable de la sécurité des personnes et des biens, les bases juridiques et les moyens du développement d'une action déjà largement engagée dans les faits.

Telle est bien, au demeurant, la substance même du texte qui tend à définir:

- la mission;
- l'organisation;
- les moyens de la sécurité civile, afin de permettre la mise en place cohérente et coordonnée d'une politique de sécurité, au plan national et non seulement local, face à toutes les situations accidentelles.

2 - la loi relative à la sécurité civile

La loi relative à la sécurité civile, traitant des aspects opérationnels – prévision et planification des interventions, coordination au niveau central- devrait combler un vide juridique ressenti de façon de plus en plus aigue.

Ce n'est que lorsque ces textes – lois et décrets d'application- auront été pris, que la sécurité civile se trouvera dotée de mécanismes juridiques véritablement efficaces, lui permettant enfin de trouver les vraies réponses aux défis de notre temps.

L'objectif premier rattaché à l'élaboration de la loi est d'introduire en les coordonnant des logiques juridiques, organisationnelles et civiques

4. des dispositifs complémentaires de prévention (articles 48 et 49).

Le chapitre trois relatif aux dispositifs de sécurisation stratégique fait l'objet d'une attention particulière de la part du législateur en ce sens que, pour la première fois depuis l'indépendance, sont compris parmi ces dispositifs les infrastructures routières et autoroutières, les liaisons stratégiques et les télécommunications, les infrastructures et bâtiments stratégiques, ainsi que des dispositifs complémentaires de prévention qui ont vocation à garantir la protection des personnes et des biens et habilitent les autorités de l'Etat compétentes à prononcer l'expropriation pour cause d'utilité publique, en cas de danger grave et permanent susceptible de peser sur les personnes et les biens.

Dans le titre trois (3) relatif à la gestion des catastrophes, on retiendra principalement la planification des secours et des interventions ainsi que les mesures structurelles pour la prise en charge des catastrophes.

Ce qui est important de relever, c'est que pour la première fois, le législateur définit une nomenclature des plans ORSEC qui se décline en:

- Plans ORSEC nationaux;
- Plans ORSEC inter-wilayas;
- Plans ORSEC de wilaya;
- Plans ORSEC communaux;
- Plans ORSEC de site sensible.

Par ailleurs, tous les segments d'intervention liés aux opérations de secours sont pris en charge depuis le sauvetage et le secours des personnes jusqu'à la mise en place d'alimentation en énergie.

Il y a enfin une gradation dans l'organisation et la planification des plans ORSEC avec trois phases: la phase d'urgence, la phase d'évaluation et de contrôle et la phase de réhabilitation et/ou de reconstruction.

Les mesures structurelles pour la prise en charge des catastrophes font l'objet d'un chapitre deux (articles 63 à 68) qui sont de trois sortes:

- 3) Le principe d'action préventive et de correction;
- 4) Le principe de participation;
- 5) Le principe d'intégration des techniques nouvelles.

Le chapitre 3, quant à lui (articles 9 et 10), confère une extension très large des risques majeurs, susceptibles d'être pris en charge par les dispositions des textes, des séismes et risques géologiques jusqu'aux catastrophes dues à des regroupements humains importants en passant par les inondations, les risques portant sur la santé humaine, les pollutions atmosphériques, etc.

Le chapitre 4 (articles 11 à 14) est particulièrement important dans la mesure où il pose et définit les modalités relatives à l'information et la formation en matière de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes, surtout lorsqu'on sait, comme l'expérience de ces vingt dernières années l'a éloquemment prouvé que c'est en grande partie à cause de la défaillance des systèmes d'information et l'insuffisante préparation des acteurs de la gestion des risques que les catastrophes naturelles ont fini par atteindre une ampleur insoupçonnée.

L'information suppose un égal accès des citoyens à toute information relative aux risques majeurs, cependant que la formation vise à permettre aux personnels des institutions qui interviennent dans la prévention des risques de faire face à toutes les catastrophes qui surviennent, afin d'en limiter au maximum les effets directs aussi bien que les effets collatéraux sur les populations, les biens et l'environnement.

De loin, c'est le titre 2 de la loi relatif à la prévention des risques majeurs (articles 15 à 49) que le législateur a élaboré avec le plus de soin.

Découpé en quatre chapitres, son ambition est de parvenir à l'élaboration et la mise en œuvre:

1. des règles et prescriptions générales applicables à tous les risques majeurs (articles 16 à 20);
2. des prescriptions particulières à chaque risque majeur (articles 21 à 23);
3. des dispositifs de sécurisation stratégiques (articles 42 à 47);

1) La loi de 2004 (loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable).

La loi relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable a été finalisée en janvier 2004. Elle comporte 75 articles subdivisés en six titres:

- dispositions préliminaires;
- de la prévention des risques majeurs;
- de la gestion des catastrophes;
- dispositions pénales;
- dispositions particulières;
- dispositions finales.

Les dispositions préliminaires comportent quatre chapitres portant successivement sur:

- 1) Définitions et qualifications;
- 2) Objectifs et fondements;
- 3) Champ d'application;
- 4) Information et formation en matière de prévention des risques majeurs et de gestion des catastrophes.

Du chapitre relatif aux définitions et qualifications, on retiendra la qualification du risque majeur (article 2), celui du système de gestion des catastrophes (article 4), ainsi que celle des actes relevant de la prévention des risques majeurs et de la gestion des catastrophes qui sont qualifiés d'actes d'intérêt public, susceptibles de déroger à la législation en vigueur.

Du chapitre 2 (articles 6 à 8) relatif aux objectifs et aux fondements, on retiendra les cinq principes de base qui servent de fondements à la politique de prévention et de gestion des risques majeurs, à savoir:

- 1) Le principe de précaution et de prudence;
- 2) Le principe de concomitance;

Notons que la loi du 13 juillet 2003 sur la protection de l'environnement a institué un plan national d'action environnementale et de développement durable (PNAE-DD) et la loi n° 01-19 du 12 décembre 2001²⁴ relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets prévoit un plan national de gestion des déchets spéciaux devant être élaboré tous les 10 ans. Ces deux plans contenus dans ces deux lois intègrent des projets de réduction et de prévention des risques, essentiellement liés aux effets et conséquences de l'activité industrielle.

Par ailleurs, la stratégie et le plan d'action pour la préservation de la diversité biologique et la stratégie et le plan d'action sur les changements climatiques, élaborés respectivement en 2001 et 2003, prennent en considération les liens et la prévention des catastrophes naturelles.

En bref, cette nouvelle loi vise à prévenir et prendre en charge les risques majeurs sur les établissements humains, leurs activités par l'amélioration de la connaissance des risques, le renforcement de leur prévision ainsi que le développement de l'information préventive, la prise en charge efficiente, et intégrée de toute catastrophe d'origine technologique

Avant la loi de 2004, on relève un éparpillement des règles particulières sur un ensemble de dispositions législatives régissant un aspect particulier, qui a été à l'origine de l'absence d'une approche unique des problèmes induits par la prévention des risques majeurs, un domaine qui souffrait de l'inexistence d'une vision stratégique permettant de valoriser la notion de prévention.

Sur le plan réglementaire, cela a conduit chaque département ministériel à élaborer ses propres règles ou normes régissant les activités dont il a la charge. C'est en fait, toute cette panoplie de textes réglementaires qui permettait de trouver des solutions parcellaires à une problématique plus générale.

B: Les réformes en cours :

Après une longue gestation, la loi 04-20 du 25 décembre 2004 a vu le jour, alors que la loi sur la sécurité civile est en attente depuis de nombreuses années.

24- JORA n° 43, p. 7 et 8

Troisième partie. Le corpus juridique en vigueur et les réformes en cours.

On exposera l'arsenal juridique (A) et les réformes en cours (B)

A- Présentation générale de l'arsenal juridique

L'idée de prévention des risques majeurs a réellement émergé à la suite du séisme du 10 octobre 1980 d'El Asnam, dénommé Chlef aujourd'hui. Depuis, sur insistance des pouvoirs publics, le législateur algérien a élaboré et adopté un certain nombre de textes dans lesquels on retrouve les dispositions relatives à la prévention des risques majeurs.

Il s'agit de la Loi 85-05 du 16-02-1985 relative à la Promotion et la Protection de la Santé, du code de santé publique, du code des eaux (4 septembre 2005), du code forestier (23 juin 1984) , du code maritime (10 avril 1977) , de la loi 01-20 du 12 décembre 2001 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire qui consacre le principe de la prise en compte des risques majeurs dans les projets, puisqu'elle dispose que «seules sont constructibles les parcelles qui ne sont pas exposées aux risques naturels et technologiques²⁰».

L'administration précisera par voie réglementaire les terrains exposés aux risques résultants de catastrophes naturelles et identifiés au moment de l'élaboration des plans d'aménagement et d'urbanisme. Mais auparavant, la loi n° 89-26 du 31 décembre 1990²¹, portant loi de finances pour 1990 a mis en place le fonds de calamités naturelles et des risques technologiques majeurs. Plus tard, viendra la loi 03-10 du 13 juillet 2003²² relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable et ensuite, la loi 04-20 du 25 décembre 2004²³ relative à la prévention des risques majeurs et la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable. Cette dernière loi est la plus importante en la matière, car elle est entièrement consacrée aux risques majeurs. Tout en énonçant des prescriptions générales, elle prévoit aussi des prescriptions particulières à chaque risque majeur.

20- JORA n° 72, p. 13 à 15.

21- JORA n° 23, p. 8.

22- JORA n° 43, page 6.

23- JORA n° 84, p. 13.

Fortement interpellé par l'ampleur des dégâts, notamment humains et économiques provoqués par les catastrophes naturelles sus-indiquées, notre pays a décidé de se doter des moyens devant lui permettre à terme d'amortir, d'atténuer voire canaliser les effets dévastateurs des aléas et risques naturels auxquels il est fortement exposé. Il a été décidé de passer de la phase passive des décomptes macabres empreints d'un fatalisme désuet, à une étape qualitativement nouvelle de riposte active et graduée, armé de l'inestimable expérience acquise en matière de lutte contre les catastrophes naturelles et d'une instrumentation et utilisation opérationnelles des dernières conquêtes scientifiques dans le domaine.

C'est ainsi qu'apparaît l'impératif d'actualisation, d'adaptation et de mise en cohérence de tous les dispositifs concourant directement ou indirectement à la sécurité et à la tranquillité publiques et partant, au fonctionnement normal des pouvoirs publics.

C'est d'ailleurs dans ce cadre que doit être inscrite l'action de prévention, d'anticipation et de prospective des situations de sinistres majeurs. Ces missions ont aujourd'hui une importance et une actualité toutes particulières.

- Les difficultés d'accès pour les véhicules de secours, dues principalement à des constructions anarchiques obstruant les voies publiques.

B - l'évolution des menaces et risques majeurs

Les risques ont toujours existé. Mais la nature des risques a profondément évolué ces dernières années et d'autres changements sont à prévoir dans l'avenir.

Ces risques font partie de notre histoire et donc de notre vécu quotidien, avec cependant comme facteurs aggravants au cours de la deuxième moitié du xxème siècle, le développement et la densification sans précédent des espaces urbains avec toutes leurs atteintes aux règles élémentaires de l'urbanisme et aux principes d'aménagement du territoire.

Parmi les autres facteurs «majeurs», figurent les conditions climatiques extrêmes et instables, les explosions démographiques, la surconcentration et la polarisation des richesses et des activités économiques, sans parler des risques liés aux découvertes technologiques et scientifiques.

Les risques majeurs s'illustrent et s'expriment sous deux formes principales:

- des événements brutaux, extrêmement violents qui se produisent en un temps court, provoqués par des ruptures d'équilibre sismologique, géomorphologiques, hydrologiques ou hydro-géomorphologiques, climatologiques ou industrielles. Les inondations de Bab-El-Oued en novembre 2001, sont un exemple-type, qui illustre le mieux cette première catégorie.

- une dégradation progressive sur une longue période et dont le point d'aboutissement est comparable à une rupture brutale par ses effets finaux. Les processus d'érosion des bassins versants ou d'altération de la qualité des eaux de surface ou de l'air, en sont des exemples.

Ces deux types de processus peuvent se combiner dans le temps ou dans l'espace en un mouvement lent et continu à son début et accéléré brusquement en une discontinuité cataclysmique.

Dans ce cadre, les services de la protection civile sollicités pour des actions, ne relevant pas de leurs missions et de leurs compétences, ont su toujours accomplir consciencieusement les tâches qui leur avaient été confiées. Il convient toutefois de relever que le plan ORSEC, en raison des mutations économiques et technologiques qu'on subi les structures sociales du pays est devenu caduc, d'où la nécessité de lui apporter d'importants aménagements.

En effet, il s'appuyait sur la mobilisation des moyens des parcs d'entreprises publiques du bâtiment, des travaux publics et de l'hydraulique.

Or, la restructuration des entreprises a atomisé les moyens et la plupart des parcs ont été dissous. La perte de tutelle unique et le transfert à une multitude de structures ne permettent plus la mobilisation de moyens dans les délais acceptables. En outre, ces entreprises ayant changé de statut ne peuvent plus financièrement s'accommoder d'arrêts de leurs activités ou de perte de leurs moyens sans compensation financière immédiate.

Aujourd'hui, dans le cadre de la mise en œuvre de ces plans, seuls les services de la Protection Civile, de la santé et d'hygiène restent opérationnels, ce qui les conduit à accomplir des missions qui devraient être dévolues à d'autres structures.

Il est à signaler qu'une redéfinition de l'organisation des secours est engagée et intègre les nouvelles données du paysage institutionnel et économique du pays.

L'organisation des secours se trouve, par ailleurs, contrariée par d'autres contraintes, notamment :

- La lenteur des interventions ou même leur impossibilité lors de la survenue de catastrophes, occasionnant des dégâts supplémentaires ;
- La non-disponibilité de documents techniques de base tels que le plan des villes et des quartiers avec typonymie précise : nom de la rue, numérotation, plan de construction de bâtiment ;
- L'inexistence de la cartographie des réseaux souterrains : gaz, électricité, AEP, assainissement qui handicape la fermeture de l'alimentation en gaz ou électricité ;

des risques et catastrophes et de préconisation des conditions et modalités d'organisation et de mise en œuvre des interventions et secours.

Si les dispositions relatives à l'organisation des secours ont été mises en œuvre, celles relatives à la prévention n'ont pas été suivies d'effet.

Chaque ministère avait été chargé de mettre en œuvre « un plan de prévention des risques d'origine naturelle ou technologique en rapport avec l'action ou l'activité du secours ».

De même que chaque entreprise, établissement, unité ou organisme était tenu de mettre en place un plan de prévention de risques conforme à ses activités et aux normes de dispositifs arrêtés par le ministère de tutelle.

A cet égard, les informations recueillies démontrent clairement que les dispositifs de prévention n'ont jamais été mis en place.

La commission centrale de prévention et de protection civile prévue à cette fin, n'a apparemment pas fonctionné.

Un certain nombre d'études d'impact ont été élaborées et établies par des bureaux d'études agissant pour le compte des entreprises, ôtant ainsi toute crédibilité à leurs contenus.

Certains périmètres de protection d'unités ont été définis mais leur sauvegarde a été rarement effectuée en raison d'un « grignotage » par une urbanisation, la plupart du temps illicite.

Cette situation qui met en lumière la difficulté d'application stricte des lois et des règlements, explique en partie la proposition faite par les différents intervenants concernés relative à la mise en place structure nationale permanente de coordination et d'animation des activités de prévention des risques naturels et technologiques.

Le plan ORSEC visé par le décret 85-231 du 25 août 1985 a été effectivement mis en œuvre à plusieurs reprises et a souvent joué un rôle déterminant dans la réduction des dégâts : vies humaines sauvées, infrastructures préservées, patrimoine sauvegardé.

des zones sinistrées. On mesure à distance les énormes moyens que l'état doit désormais mobiliser pour faire face à des catastrophes de vaste ampleur, compte tenu de la pression démographique de façon générale, de la densité des périmètres construits, de façon particulière.

3. les limites objectives du plan ORSEC face aux nouvelles menaces

La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens, et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.

La préparation des mesures de sauvegarde et de la mise en œuvre des moyens nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes sont déterminées dans le cadre de plans d'organisation des secours dénommés Plans ORSEC et de Plans d'Urgence.

Les plans de secours regroupent, d'une part, les PLANS ORSEC et d'autre part, les PLANS D'URGENCE. Ils sont déclenchés en cas de situation grave ou de catastrophe.

C'est un système polyvalent de gestion de la crise ; il est élaboré et déclenché par le préfet. Il n'apporte pas de réponses à chaque situation de crise mais prévoit un ensemble de moyens mis en œuvre dans un cadre organisationnel rigoureux. Le plan ORSEC est donc une structure compétente pour gérer une crise mais on est bien loin d'un plan tactique.

Le plan ORSEC recense les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en place en cas de catastrophe et définit les conditions de leurs emplois. Le plan ORSEC n'est pas un plan d'urgence mais un soutien au plan d'urgence. En cas de déclenchement de plan ORSEC les communes ne sont pas redevables des dépenses faites par l'état et autres collectivités territoriales (ce qui n'est pas le cas des autres plans de secours).

Il convient de signaler l'existence en 1976 de textes spécifiques relatifs aux établissements dangereux et incommodes, à la protection des risques d'incendies, à l'institution de périmètres de protection des installations et infrastructures. Mais il a fallu attendre les décrets du 25 août 1985 pour que soit instauré un dispositif complet de prévention et de prise en charge

La défense civile en Algérie

En ce qui concerne les plans d'urgences, la loi renvoie à un décret en conseil d'Etat les modalités de leur élaboration et de leur mise en œuvre. Elle indique cependant à propos du plan particulier d'intervention qu'ils sont préparés par le préfet après avis des maires et de l'exploitant concerné. La mise en œuvre des secours après le déclenchement des plans ORSEC ou des plans d'urgence nécessitera très souvent la réquisition de personne ou de biens.

En ce qui concerne l'Algérie (à l'époque coloniale), il n'existe pas, à proprement parler, de plan ORSEC pour l'Algérie au moment où s'est produit le terrible séisme d'El Asnam en septembre 1954 qui a ravagé une grande partie de la ville.

Toutefois un décret du 6 octobre 1954 instituant des mesures exceptionnelles ayant pour objet de faciliter et d'accélérer la reconstruction des zones éprouvées par le séisme en Algérie et de permettre le relogement provisoire des sinistrés.

Les moyens mis en œuvre pour atteindre cette finalité sont les suivants :

- 1- La dotation d'un fond spécial destiné à financer les opérations liées à la reconstruction et l'aménagement des zones sinistrées.
- 2- L'affectation de ressources d'origine publique et privée (dotation du budget et produit des emprunts) au financement de ces opérations.
- 3- La désignation d'un fonctionnaire d'autorité (commissaire à la reconstruction) pour exercer la direction des opérations de la reconstruction et de réaménagement.
- 4- Les terrains et immeubles bâtis nécessaires à l'exécution des travaux peuvent faire l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

Il est utile de faire observer que trois départements ministériels concourent à la finalité de ce texte : le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de l'Economie et des Finances, et le Ministère des Travaux Publics, du Logement et de la Reconstruction.

Le décret du 6 octobre 1954 ne présente qu'un intérêt limité en ce qu'il se contente de définir les grands principes des opérations de reconstruction

l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés ; la mise en œuvre d'un plan d'urgence ne fait pas obstacle au déclenchement d'un plan ORSEC si les circonstances le justifient.

On relève 3 sortes de plans d'urgence :

- Les Plans Particuliers d'Intervention (P.P.I) : préparés par le préfet, ils définissent les mesures à prendre aux abords d'installations ou d'ouvrages présentant des risques particuliers et dont l'emprise est fixe et localisée (centrale nucléaire, stockage de gaz toxiques...) ; ils sont à caractère technologique.

- Les Plans Rouges : ils sont destinés à porter secours à de nombreuses victimes ; le Plan Rouge a été initialement conçu par la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris (B.S.P.P) après l'explosion de la rue Raynouard à PARIS en 1978. Plan d'organisation interne de la B.S.P.P, le Plan Rouge est devenu un plan de secours à caractère sanitaire, national, évolutif, fonctionnel et adaptable.

- Les Plans de Secours Spécialisés (P.S.S) : liés à un risque défini, ils sont établis pour faire face aux risques technologiques qui n'ont pas fait l'objet d'un P.P.I ou aux risques liés à un accident ou à un sinistre de nature à porter atteinte à la vie ou à l'intégrité des personnes, aux biens ou à l'environnement (inondations, épidémie de fièvre aphteuse, accident de montagne...).

La mise en œuvre de ces plans d'urgence permet d'éviter le déclenchement du plan ORSEC (mécanisme lourd), ce dernier pouvant toutefois être déclenché à la suite d'un plan d'urgence insuffisant.

S'agissant de l'élaboration et du déclenchement des plans de sécurité civile, il y a lieu de relever que :

Les plans ORSEC sont élaborés et déclenchés comme avant 1987 par les autorités de l'Etat. Le plan ORSEC national est préparé par le ministre chargé de la sécurité civile et déclenché par le Premier Ministre.

Les nouveaux plans ORSEC de zones de défense sont préparés et déclenchés par le préfet de la zone de défense qui coordonne les moyens de secours publics. Les plans ORSEC départementaux sont préparés et déclenchés par les préfets de département.

2. les variantes du plan ORSEC

Il existe désormais des plans de crise et des plans de prévention.

Les plans de crise ressortissent eux-mêmes à deux catégories :

- o Les Plans ORSEC
- o Les Plans d'Urgence
- Les Plans ORSEC

Les plans ORSEC (Organisation des Secours) sont destinés à faire face à des événements graves et de grande ampleur ; institués par une circulaire interministérielle de 5 février 1952, ils recensent les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas de catastrophe et conditions de leur emploi par l'autorité compétente pour diriger les secours :

- Le plan ORSEC départemental

Préparé et déclenché par le préfet, il prévoit les mesures de sauvegarde et la coordination des moyens de secours publics dans le département ; au sein de ce plan de secours s'intègre la chaîne médicale des secours qui comporte schématiquement un ou plusieurs postes Médicaux Avancés (P.M.A.) qui assurent le triage des victimes, et un Centre Médical d'Evacuation (C.M.E.) vers lesquels convergent les blessés.

- Le plan ORSEC zonal et national

Lorsque l'ampleur d'une catastrophe déborde le plan départemental, le plan ORSEC peut être déclenché sur une zone de défense (par le préfet de zone) ou sur la totalité de territoire national (par le Premier Ministre).

Ces plans ORSEC présentent l'avantage de concentrer et de mobiliser de façon importante et simultanée l'ensemble des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des moyens privés sur un événement avec l'intégration du corps médical, dont les vétérinaires.

- Les Plans d'Urgence

Les plans d'urgence prévoient les mesures à prendre et les moyens à mettre en œuvre pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à

En ce qui concerne l'Algérie (à l'époque coloniale), il n'existe pas, à proprement parler, de plan ORSEC pour notre pays au moment où s'est produit le terrible séisme d'Orléanville en septembre 1954 qui a ravagé une grande partie de la ville.

Toutefois un décret du 6 octobre 1954 institue des mesures exceptionnelles ayant pour objet de faciliter et d'accélérer la reconstruction des zones éprouvées par les séismes en Algérie et de permettre le logement provisoire des sinistrés.

Les moyens mis en œuvre pour atteindre cette finalité sont les suivants:

1. la dotation d'un fonds spécial destiné à financer les opérations liées à la reconstruction et l'aménagement des zones sinistrées.
2. l'affectation de ressources d'origine publique et privée (dotations du budget et produit des emprunts) au financement de ces opérations.
3. la désignation d'un fonctionnaire d'autorité (commissaire à la reconstruction) pour exercer la direction des opérations de reconstruction et de réaménagement.
4. les terrains et immeubles bâtis nécessaires à l'exécution des travaux peuvent faire l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

Il est utile de faire observer que trois départements ministériels concourent à la finalité de ce texte: le Ministère de l'intérieur, le Ministère de l'économie et des finances et le Ministère des travaux publics, du logement et de la reconstruction.

Le décret du 6 octobre 1954 ne présente qu'un intérêt limité en ce qu'il se contente de définir les grands principes des opérations de reconstruction des zones sinistrées. On mesure à distance les énormes moyens que l'Etat doit désormais mobiliser pour faire face à des catastrophes de vaste ampleur, compte tenu de la pression démographique de façon générale, de la densité des périmètres construits, de façon particulière.

La défense civile en Algérie

de l'intérieur (service national de la protection civile en 1951, assortie en 1954 d'un service national de l'alerte) a pris en charge la préparation des dispositifs de prévention des risques et d'organisation des secours en temps de paix (exemple du groupement des moyens aériens). Le service national de la protection civile est transformé, en France, en direction de la sécurité civile (1975) puis en direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC).

Avant d'aller plus loin, un détour sémantique mérite d'être emprunté; en effet la sécurité civile est distincte de la protection civile, terme générique autrefois défini en France et encore utilisé au niveau communautaire pour désigner l'ensemble des politiques de prévention des risques et de protection des populations. Elle diffère également de la défense civile, qui est constituée de l'ensemble des mesures tendant à l'ordre public, à la protection matérielle et morale des personnes et à la « sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général »¹⁸, et de la sécurité intérieure¹⁹, tout en étant liée à ces dernières.

Toutefois, ce sont les mêmes services et personnels qui ont en charge la mise en œuvre de la défense et de la sécurité civiles (direction de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'intérieur ; services interministériels spécifiques dans les préfectures...). La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des secours en cas de crise de grande ampleur ont pour objet de protéger les populations contre les conséquences de cette dernière, quelle que soit son origine. Ainsi, les acteurs des secours se préparent activement à intervenir contre les menaces biologiques ou chimiques qui pourraient résulter d'un attentat terroriste.

18 - Ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

19 - Selon l'article premier de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, modifié par la loi n° 2003-239 pour la sécurité intérieure : « la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens ».

Deuxième partie- L'INSTRUMENTATION PRIVILEGIEE DE LUTTE CONTRE LES MENACES ET RISQUES MAJEURS: LE PLAN ORSEC

Après avoir procédé à une présentation à la fois globale et circonstanciée du plan ORSEC, ce qui nous permettra d'en évaluer toute la pertinence au regard des risques et catastrophes majeurs susceptibles de se produire en Algérie (A), nous envisagerons l'examen de l'évolution des menaces et risques majeurs à travers les exemples les plus topiques que nous avons pu relever au cours de ces dernières années (B).

A- Présentation du plan ORSEC

Nous verrons successivement l'historique du plan ORSEC, ses différentes variantes et enfin ses limites.

1- Historique du plan ORSEC

La notion de sécurité civile découle de l'histoire des secours en France, elle-même issue de la réponse pragmatique apportée aux nouveaux risques. Elle a évolué en fonction des attentes sans cesse accrues des citoyens quant à leur sécurité¹⁵.

La prévention des risques, l'organisation des secours et la protection des personnes et de leurs biens ont longtemps relevé de la seule commune¹⁶. Le maire demeure aujourd'hui la première autorité responsable de la prévention des risques et de la direction des secours au titre de ses pouvoirs de police¹⁷.

Depuis la Seconde guerre mondiale, l'émergence de risques majeurs et le développement de moyens complexes de prévention et de secours ont cependant amené une montée en puissance des interventions de l'Etat.

La sauvegarde des populations civiles a été à l'origine de dispositifs de défense passive (lois du 8 avril 1935 et du 11 juin 1938) initiés par le ministère de la défense. A partir de 1944, la protection civile, confiée au ministère

15- Voir André De LAUBADERE et Jean-Claude VENEZIA, *Traité de droit administratif*, tome 3, 6^{ème} édition LGDJ, 1997.

16 - *Le décret du 29 décembre 1875 est à l'origine de la constitution des corps de sapeurs-pompiers communaux.*

17 - *Article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.*

La défense civile en Algérie

- Assurer les flux migratoires et lutter contre le travail clandestin : la police veille au respect de la réglementation relative à la circulation transfrontalière et coordonne la lutte contre l'immigration irrégulière et l'emploi des clandestins. Elle concourt à la sûreté des moyens de transport internationaux, des réseaux ferrés et à la police aéronautique.

- Maintenir l'ordre public : L'application de la loi, la sécurité des personnes et des biens, ainsi que la répression des infractions qui entraîne une limitation des libertés, mais dans l'intérêt de tous, car si la loi n'est pas respectée, les droits de tous ne seraient pas protégés.

Dans un contexte dominé par la montée des menaces non militaires, la gendarmerie, grand service public à vocation interministérielle, est un acteur quotidien et important de la défense civile. Dans ce domaine il s'agit du premier contributeur du ministère de la défense.

Étant une force instituée, la gendarmerie veille à la sûreté publique (elle garantit la protection des personnes et de biens, renseigne, alerte et porte secours), elle assure aussi le maintien de l'ordre public et l'exécution des lois. Elle participe, par ailleurs à la défense militaire de la nation.

2- Les acteurs de la défense civile

Outre leur mission essentielle (la prévention contre les incendies) les pompiers sont chargés de tout mettre en œuvre pour prévenir ou limiter toutes les conséquences y compris environnementales, des explosions, des accidents, des inondations et de toutes les catastrophes ou calamités naturelles. Ils assurent aussi la protection des biens et de rendre des services à caractère humanitaire.

De même les pompiers interviennent lors des opérations de protection civile conformément aux plans territoriaux et spéciaux (sauvetage en mer, en rivière ou en montagne, évacuation d'immeuble). Ils collaborent également avec les forces de police lors des enquêtes consécutives aux sinistres. A ce titre, ils doivent pouvoir prendre en charge l'accueil et l'hébergement des personnes qui ont été évacués ou qui se trouvent dans le besoin.

Les pompiers constituent en effet, la clé de voûte du système de protection civile, auquel participent aussi les forces de police, les services publics de transport sanitaire et les équipes hospitalières dépêchées sur le lieu de l'accident en cas de besoin.

La police, par ses directions spécialisées, participe à la défense des intérêts fondamentaux de l'Etat et concourt, pour ce qui la concerne, à la mission générale de défense civile. Celle-ci comprend plusieurs missions à savoir :

- Assurer la sécurité des personnes, des biens et des institutions : traditionnellement la police assure aide et assistance aux personnes, protection des biens ; tranquillité et ordre public. La police de proximité permet une meilleure prise en compte des attentes de la population grâce à une territorialisation accrue des services de sécurité publique, une implication active dans l'action partenariale, notamment dans le cadre des locaux de sécurité, une polyvalence et une responsabilité poussées des policiers de proximité et une amélioration des prestations de service public. Elle participe à la défense des intérêts fondamentaux de l'Etat et concourt à la mission générale de sécurité intérieure.

l'état d'urgence¹², voire l'état de siège¹³, qui prévoient le transfert d'une part variable de l'autorité aux forces armées¹⁴.

Lors de catastrophes nécessitant la mise en œuvre de moyens importants, la sécurité civile peut bénéficier de l'aide d'autres ministères, en particulier le ministère de la défense avec ses moyens importants en matériels et en personnels, le ministère de la santé, qui a sous sa tutelle les services d'aide Médicale d'Urgence (SAMU), et le ministère de l'agriculture, qui a sous sa responsabilité la prévention des incendies forestiers. Tous les ministères peuvent être sollicités dans le cadre de la défense et de la sécurité civiles, tout comme les sociétés civiles, notamment celles disposant de savoir-faire ou de matériels spécifiques.

A l'échelon local, les autorités, chargées de la prévention des risques et l'organisation des secours, assurent la préparation et l'exécution des mesures non militaires de défense et de protection civile, c'est-à-dire, de l'ensemble des actions qui en temps de paix concourent à la préservation de la sécurité des personnes, des biens ainsi qu'à la protection de l'environnement.

Ils préparent et déclenchent, en cas de sinistre de grande ampleur, les plans d'urgence. Ils sont également chargés d'élaborer les plans de prévention des risques naturels prévisibles. Pour la mise en œuvre de ces mesures de défense civile, ils disposent d'un ensemble de service: police, SAMU, sapeurs-pompiers, gendarmerie, équipement etc.

Ainsi, ils coordonnent le suivi de l'après-crise. Après les opérations de secours, l'aide aux populations change de nature, mais devient indispensable pour satisfaire les besoins matériels (relogement, restauration du cadre de vie), apporter une assistance médicale, continuer d'informer et d'orienter les sinistrés.

12 - «Régime désignant, en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou de calamités publiques, l'extension des pouvoirs reconnus à l'autorité civile en matière de police sur tout ou partie du territoire», in Lexique des termes politiques, p: 129.

13 - «Régime spécial comportant la mise en application d'une législation exceptionnelle qui soumet les libertés individuelles à une emprise renforcée de l'autorité publique», in Lexique des termes politiques, op. cit. p:128.

14 - Loic-Charles Marion et Jean Virole, «Le partenariat civils-militaires», op. cit. p: 93.

mise en œuvre de moyens militaires sur le territoire de la zone de défense crée un certain nombre de perturbations dans la vie normale des armées, voire dans leurs activités opérationnelles. La question qui se pose est de savoir jusqu'où il est possible d'aller pour ne pas désorganiser totalement l'action militaire proprement dite.

Ces missions particulières nécessitent une adaptation à la base du processus, consistant à engager des moyens militaires dans une opération de défense civile. Il y a toujours une prise de conscience et donc, une évaluation des besoins, phase toujours un peu délicate, car elle doit être effectuée dans l'urgence.

Le domaine de coopération civilo-militaire n'obéit à aucune limitation a priori. Les institutions mixtes ne sont pas exclusives de coopérations spontanées en fonction des besoins du moment. Néanmoins, certaines activités se prêtent mieux à de tels partenaires et la défense civile en constitue le secteur privilégié. L'intervention et la lutte contre les incendies de forêts, ou encore le secours aux populations victimes de catastrophes naturelles en offrent des illustrations fréquentes. Ainsi, les transmissions gouvernementales et la garde des points et réseaux sensibles en temps de crise sont assurées par les armées¹¹.

Pour leur part, les militaires font aussi largement appel aux compétences civiles. Par exemple, le ministre de la santé est prêt à libérer des lits d'hôpitaux pour accueillir les blessés militaires. Mais dès le temps de paix, les armées n'hésitent pas à faire appel à des spécialistes civils. La coopération civilo-militaire constitue donc une réalité ancienne et quotidienne qui a su faire preuve de son efficacité.

Cela étant, la coopération civilo-militaire obéit à deux principes essentiels:

- Principe de subsidiarité: sur réquisition ou demande de concours, les moyens militaires viennent en complément des moyens de la défense civile.
- Principe de responsabilité de l'autorité civile: devant certaines situations d'urgences, l'autorité civile (gouvernement) est amenée à décréter

11 - Loic-Charles Marion et Jean Virole, Le partenariat civils-militaires, éd. PUR, Rennes, 1997, p: 106.

Après avoir décrit, à grands traits, l'organisation de la défense civile (1), nous examinerons la pertinence des moyens de la défense civile (2).

1- L'organisation de la défense civile

La défense civile repose principalement, au niveau central, sur l'engagement de la police nationale et sur les unités de la défense civile. Le ministre de l'Intérieur, en tant que tuteur de ces deux structures, prépare en permanence et met en œuvre la défense civile.

Il est responsable, à ce titre, de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général. Il prépare, coordonne et contrôle l'exécution des mesures de défense civile incombant aux diverses directions ministérielles.

Son action se développe sur le territoire en liaison avec les autorités militaires et concourt au maintien de leur liberté d'action. Il reçoit du ministre de la Défense, pour le développement et la mise en œuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées, et notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel de forces militaires. Dans les zones où se développent les opérations militaires et sur décision du Gouvernement, le commandement militaire désigné, à cet effet, devient responsable de l'ordre public et exerce la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires.

Autrement dit, le ministre de l'Intérieur gère la défense civile à l'échelle nationale, en définissant les ressources humaines et matérielles indispensables et les autres critères d'organisation de la défense civile. Les différentes directions assurent les missions de défense civile chacune à son niveau.

La défense civile fait partie des missions des armées, lesquelles missions sont clairement définies par l'autorité compétente de l'État. Aussi, s'agissant de catastrophes ou d'urgence avérée, mettant en jeu des vies humaines, la morale et l'éthique imposent aux armées de s'engager dans ces opérations de défense civile.

Les missions de défense civile ne sont jamais très simples pour les armées, qui n'ont, en effet, pas été créées, organisées et équipées pour les remplir. La

de plus, elle suppose la mise en place d'une organisation avec des moyens importants et spécialisés.

L'organisation de la défense civile repose, à la fois, sur l'action des structures de l'État et sur l'efficacité des dispositifs de secours mis en place sur l'ensemble du territoire.

C'est donc une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

Sans imaginer forcément la création de nouvelles structures, il convient de renforcer celles déjà existantes afin de diminuer la vulnérabilité aux atteintes à la sécurité des installations sensibles, des communications et d'accès aux centres vitaux. Ces différents domaines supposent des réponses spécifiques. De même, les unités de défense civile doivent être en mesure d'assurer efficacement leur mission de protection des populations, en leur attribuant les moyens de prévention et de secours nécessaires.

Cet effort en faveur de la défense civile incombe avant tout à chaque administration concernée de l'État: Intérieur, Transport, Communication, Energie, Industrie, Economie, etc. Dans leur domaine respectif, celles-ci doivent prendre en compte cette dimension de l'effort de défense⁹.

Les missions de la défense civile sont normalement dévolues au ministre de l'Intérieur qui dispose, à cet effet, de moyens propres, la sécurité civile et la police nationale.

Le ministre de l'Intérieur bénéficie, pour le maintien de l'ordre et la protection des points sensibles, du concours permanent de la gendarmerie nationale. Les armées participent en permanence au dispositif général de sécurité par la mise à disposition d'unités spécialisées. Il est à noter, à ce titre, que ledit ministre peut obtenir, au besoin, l'appui des armées dans diverses circonstances exceptionnelles¹⁰.

9- François Léotard, Le livre blanc sur la défense, préface d'Edouard Balladur, Paris, La Documentation française, 1994 p: 191.

10 - Voir loi n° 91 23 du 6 décembre 1991 relative à la participation de l'armée nationale populaire à des missions de sauvegarde de l'ordre public hors les situations d'exception.

Il faut noter par ailleurs, que la « protection civile » est synonyme de la défense civile dans certains pays comme la Suisse et le Canada. Celle-ci comprend l'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour assurer la protection de la population civile, des biens immobiliers et des moyens de production économique avant, pendant et immédiatement après une situation de crise à grande échelle. La protection civile consiste à limiter les risques encourus par la population civile et à réduire les dommages causés aux ressources matérielles et aux richesses de toute nature en organisant des secours en cas d'accidents, de catastrophes, de sinistres ou cataclysmes.

Il existe aussi une autre définition qui revient souvent dans les écrits et qui est synonyme de la défense civile. Il s'agit de « la protection de la population ». Celle-ci est un système coordonné, regroupant plusieurs organisations civiles, qui a pour tâche non seulement de protéger la population et ses conditions d'existence en cas de catastrophe, en situation d'urgence, lors d'attentats terroristes ou en cas de conflits armés, mais aussi de contribuer à maîtriser les effets de tels événements.

Aujourd'hui, l'accent est mis davantage sur la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence que sur la protection de la population en cas de conflit armé. Cette inversion des priorités place désormais les structures administratives hiérarchisées locales en première ligne. En effet, ce sont elles qui ont la responsabilité des opérations dans la plupart des cas de catastrophes ou de situations d'urgence.

Les moyens de la protection de la population sont conçus en fonction des besoins quotidiens. Bien plus, lorsque la situation l'exige, ils sont coordonnés et renforcés de façon modulaire, en fonction de la nature et de la gravité de l'événement. Quant à la direction de l'intervention, elle incombe aux acteurs concernés. Ces acteurs constituent justement l'ossature de l'organisation de la défense civile.

B- L'institutionnalisation de la défense civile

La prévention des risques, comme la protection des personnes et des biens, est une des responsabilités de l'État. Elle nécessite des études, des plans et,

Pour ce qui est de la défense civile, objet de notre étude, elle revêt un caractère permanent et prend en charge la prévention et la lutte contre les risques naturels (séismes, inondations, raz de marée, cyclones. . .), les incendies de forêts, les risques technologiques et écologiques majeurs (contamination radiologique ou biologique, pollution . . .). Elle recouvre les actions spécifiques, mais complémentaires de la protection civile, des pompiers, des unités de la police nationale. Les forces armées peuvent y participer en cas de catastrophes.

Nous examinerons d'abord, les différentes acceptions de la défense civile (A), avant d'envisager son institutionnalisation (B).

A-Les différentes acceptions de la défense civile

Notion difficile à définir, la défense civile est à la fois l'héritage de la sécurité civile (lutte contre les fléaux, les séismes, les incendies, les secours aux populations d'une façon générale) et celui de l'ancienne défense passive. Cette dernière était bien connue au cours du XX^{ème} siècle, avec en particulier au temps de la guerre froide, la protection des populations contre le risque d'attaques atomiques venant particulièrement de l'Est.

La défense civile est l'ensemble des mesures et dispositions de nature civile ayant pour but de garantir en toutes circonstances la continuité de la vie nationale. Cette forme de défense qui relève de la responsabilité du ministre de l'intérieur recouvre : la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques ; le maintien de l'ordre public et de la sécurité générale du territoire ; la protection des organismes, installations ou moyens qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie de la population ; la protection civile, les mesures de prévention et de secours que requiert en toutes circonstances la sauvegarde des populations ; la sensibilisation de la population aux effets des agressions.

En d'autres termes, la défense civile recouvre un large éventail de missions complémentaires qui consistent à prévenir les risques, à porter assistance aux personnes ainsi que la protection des biens, à accompagner les populations sinistrées, au lendemain d'une catastrophe naturelle ou dans une situation d'urgence donnée.

- sinon de “ permanente ” -, ce qui se traduit par l’implication de l’ensemble des départements ministériels.

Le concept de “ défense globale ”, en effet, recouvre la concertation et la coopération des pouvoirs publics dans le sens d’une protection totale du pays et de sa population. Chaque ministère étant spécialisé dans un champ de compétence particulier, toutes les vulnérabilités qui fragilisent les équilibres de notre société sont ainsi susceptibles d’être maîtrisées ou combattues.

On distingue dans ce sens, la défense militaire et la défense non militaire qui se divise elle-même, en défense civile et défense économique.

Si la défense économique est du ressort du ministère de l’économie, la défense civile, quant à elle, relève du ministère de l’intérieur.

La défense est une forme d’emploi des forces armées qui vise à s’opposer à l’action ou au projet d’action offensive de l’adversaire, de manière à le forcer psychologiquement au renoncement; par extension, elle est un ensemble d’activités intellectuelles et de moyens matériels qui concourent à la protection d’un Etat contre toutes les formes d’agression⁷.

Elle s’entend comme l’ensemble des actes permettant à un individu ou à un collectif humain de se garder d’un danger ponctuel pesant sur son intégrité ou ses droits. D’ordinaire, la défense est mise en œuvre contre une menace, laquelle menace pouvant demeurer latente, ou se concrétiser par une agression.

Les méthodes par lesquelles cette défense s’exerce sont très diverses. Le mot défense nous fait évoquer spontanément la défense militaire; mais on parlait jusqu’à la seconde guerre mondiale de défense passive, et l’on parle encore de défense civile ou de défense non violente pour marquer l’existence possible d’autres logiques⁸.

Se défendre, c’est d’abord défendre l’intégrité territoriale de son pays, mais aussi de ses intérêts politiques, économiques et culturels. La défense n’est donc, pas uniquement du ressort exclusif du militaire.

7 - François Géré, dictionnaire de la pensée stratégique, éd. Larousse, Paris, 2000, p: 71

8 - Sous la direction de Thierry de Montbrial et Jean Klein, Dictionnaire de stratégie, éd. PUF, Paris, 2000

De nouveaux aspects qui dépassent les questions militaires doivent être intégrés ; les éléments de coopération sont donc indispensables. La définition des concepts de sécurité humaine doit donc intervenir dans ce cadre-là ⁶.

Une transition est en train de s'opérer entre la vision de la guerre froide qui envisageait un ennemi selon les actions militaires fortes qu'un État pouvait prendre et celle de l'après-guerre froide, où les menaces sont diffuses; le poids des facteurs militaires a diminué et nombre de menaces ne sont pas liées à des acteurs étatiques et parfois même à aucun territoire en particulier.

Les nouvelles vulnérabilités appellent une approche globale. Le concept de sécurité en ce début de siècle peut s'articuler autour des principes de sécurité internationale, de sécurité de l'Etat et de sécurité humaine. Cette relation permettra de satisfaire simultanément les besoins globaux, les besoins de l'État et ceux des peuples et des personnes.

La défense n'est donc pas uniquement une affaire de militaires ou de spécialistes. Elle doit être entendue d'une manière globale avec des dimensions militaires et autres, civiles, économiques, sociales et culturelles.

Cette approche globale est la seule réponse adaptée à la diversité des menaces à l'aube du XXI^{ème} siècle, car la défense dans tous ses aspects militaires et non militaires, s'attache à la prévention et au traitement des menaces. Désormais, elle recouvre des domaines d'intervention qui s'étendent au-delà des engagements militaires. La défense se fait globale parce qu'elle est armée, civile, économique et culturelle.

La défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire ainsi que la vie de la population. Elle est, par conséquent, qualifiée de "globale "

6 - Ann M. Florini et P. J. Simmons, 1998, *The New Security Thinking: A Review of the North American Literature*, New York, Rockefeller Foundation ; Ashton B. Carter, William J. Perry et John D. Steinbruner, 1992, *A New Concept of Cooperative Security*, Washington, DC, The Brookings Institution ; Joseph J. Romm, 1993, *Defining National Security. The Nonmilitary Aspects*, New York, Council on Foreign Relations Press ; Patrice M. Franco, 2000, *Toward a New Security Architecture in the Americas*, Washington, DC, Center for Strategic and International Studies.

fois, menacé l'Algérie et marqué son histoire récente. Il s'agit notamment du séisme d'El Asnam, des inondations de Bab El Oued et du récent tremblement de terre de Zemouri (deuxième partie). Une politique fut ébauchée pour gérer les risques et catastrophes majeurs (troisième partie).

Première partie : Conception globale de la défense civile

Qu'est ce que la défense civile ?

Depuis le profond changement des menaces et des risques majeurs, le concept de sécurité s'est élargi. Ainsi il ne s'agit plus seulement de la sécurité des frontières, mais beaucoup plus de la sécurité contre toutes les agressions, quelles qu'elles soient.

Désormais, défendre un territoire ce n'est plus défendre un «pré carré»⁴ sur tel ou tel échiquier géostratégique, mais avoir une approche de ce que sont l'espace global de sécurité, la diversité des menaces, les risques et les éléments de vulnérabilité. Tout cela signifie que de nouvelles perceptions de menaces sont apparues, différentes des perceptions classiques, et les moyens d'action prévus semblent, et sont bien souvent, archaïques.

Les informations se sont multipliées et l'interdépendance s'est développée.

Les événements politiques et sociaux qui interviennent dans un pays ou une région ne laissent pas indifférents ceux qui les perçoivent à l'autre bout du monde ⁵.

La défense a connu, au cours des siècles, des acceptions de plus en plus larges et diversifiées.

Classiquement, l'ennemi «extra-Etat» était la menace principale, ce qui ne faisait que ressortir les tendances qui avaient prévalu avant la seconde guerre mondiale.

4 - Institut des Hautes Etudes Internationales, Comprendre la défense, Ed. Economica, Paris, 1999, p: 6

5 - Cela s'est accru avec le terrorisme mondial, ses conséquences et la lutte pour l'éliminer.

- Comment sécuriser et rendre la population moins vulnérable ?
- Quel est le dispositif national de prévention des risques majeurs et de gestion dans le cadre d'un développement durable et ce dans ses aspects juridiques, organisationnels et techniques ?
- Quels sont les méthodologies et outils techniques de prédiction et de prévention des risques majeurs éprouvés aujourd'hui dans le monde ?

De ces interrogations, apparaît la nécessité impérieuse de penser une défense civile en Algérie compte tenu de l'évolution des menaces.

Le plan ORSEC –organisation et secours- étant dépassé et obsolète aujourd'hui en raison notamment du nouveau cadre politique et économique du pays et les nouvelles missions que se fixe l'État. Parmi les finalités qu'il s'est assigné, il a retenu, entre autre, celle relative à «la protection du territoire et des populations contre les risques liés aux aléas naturels» (article 4 de la loi n°1- 20 du 12-12-2001 relative à l'aménagement du territoire et au développement durable)³.

La présente étude n'a pas la prétention de traiter dans les détails la question des risques naturels, mais de focaliser l'attention sur les voies et moyens les plus sûrs qu'il importe de mettre en œuvre dans le cadre d'une stratégie de prévention et de gestion des risques majeurs, notamment après les inondations de Bab-El-Oued de novembre 2001 et le séisme de Zemouri de mai 2003.

Pour ce faire, on a jugé utile, dans un premier temps d'évoquer, la conception de la défense en Algérie. Car, en l'absence d'un texte de loi algérien portant sur l'organisation de la défense, à l'exemple de l'ordonnance n° 59- 147 du 07-janvier-1959 en France, l'évocation des aspects militaires et non militaires de notre défense se limitera à l'énoncé de quelques principes généraux et quelques pistes de réflexions autour de deux idées principales: la défense doit être globale et permanente; la défense doit être citoyenne (première partie).

Ensuite, il a paru utile de présenter le concept de la défense civile, en mettant en exergue les différentes définitions de ce concept, sa structure et les moyens y afférents. Cette approche sera illustrée par les risques qui ont, à la

3- JORA, n° 77, page 2

La défense civile en Algérie

nécessaire de profiter des expériences d'autres pays, ayant accumulé une expérience en matière de sécurité civile et possédant une doctrine élaborée dans ce domaine.

Devant l'ampleur des situations de crise et d'urgence, l'interrogation fondamentale est celle-ci: De quels instruments juridiques et institutionnels l'Algérie devrait-elle se doter pour organiser une défense civile au sein de sa défense nationale? S'est-elle dotée d'une politique pour gérer les risques et catastrophes majeurs ?

Ces dernières années l'État a fait de la prévention des risques majeurs sa préoccupation prioritaire. A cette fin, il œuvre à se doter des instruments juridiques et institutionnels propres à lui permettre d'atténuer les conséquences induites par les risques majeurs et de réduire les aléas qui s'attachent aux risques naturels, industriels, technologiques et autres auxquels sont exposées les populations, les installations publiques et les biens des personnes. D'autant plus que le corpus juridique régissant la matière s'est amenuisé depuis l'abrogation de la législation coloniale à partir du 5 juillet 1975.

A cet égard, l'Algérie, se doit d'une part de tenir compte de l'expérience acquise et accumulée par les États qui se sont dotés d'une législation d'avant-garde en matière de prévention et de gestion des risques majeurs; d'autre part, de repenser en profondeur sa législation et sa réglementation qui s'avèrent de moins en moins adaptées, non seulement à la prévention des catastrophes mais plus encore à la gestion proprement dite des conséquences de toute nature générées par la survenance de risques majeurs sur les populations notamment.

C'est dans ce contexte que la notion de défense civile prend toute sa signification.

La mise en œuvre de la notion de défense civile s'articule autour de quatre interrogations fondamentales:

- Comment mettre en œuvre au mieux une stratégie nationale adaptée pour atténuer les effets des catastrophes ?

Xavier Raufer² les a présentées, sous forme d'une palette d'événements susceptibles de survenir à n'importe quel moment.

Dès lors, les réponses adaptées à ces menaces ne sont plus seulement militaires, mais relèvent d'abord et principalement de la défense civile et de la défense économique.

Organiser les liaisons du gouvernement et des différentes administrations publiques, ainsi que les moyens de commandements qui leur sont nécessaires en situation de crise, et en assurer la protection contre toutes les formes d'agression, constitue une priorité absolue de la défense civile.

La garantie de la continuité de l'action gouvernementale s'obtient, d'abord, par la mise en œuvre de systèmes de transmission suffisamment fiables et performants, mais aussi protégés contre les risques d'intrusion. Le développement récent de nouvelles menaces non militaire appelle un renforcement de cette mission de la défense civile, la protection des installations indispensables à la défense et à la vie des populations. Mais, la protection des installations vitales serait vaine, en ce sens que celles-ci ne correspondent plus à l'ancien concept de défense passive, mais implique, au contraire, une attitude plus active de la population et des pouvoirs publics dans le domaine de la défense.

L'Algérie, étant concernée par de nombreuses menaces et agressions, notamment les catastrophes naturelles et le terrorisme, l'État doit protéger la population, les biens de l'État et maintenir l'ordre public. Aussi est-il

2 -Xavier Raufer, Dictionnaire technique et critique des nouvelles menaces, éd. PUF, Paris, 1998.

« Dictionnaire technique et critique des nouvelles menaces » dans lequel il est question d'argent sale, d'armées privées et criminelles, d'armes chimiques et biologiques, de trafics et de prolifération d'armes légères, de guerre des bidonvilles, de cartels criminels, des nouvelles menaces pouvant résulter du libéralisme financier, de la mondialisation et des multinationales, de la corruption, du cyberterrorisme, de la guerre de l'information, des économies parallèles, de l'écoterrorisme, des enlèvements, des escadrons de la mort, des entités et figures dangereuses du chaos mondial, du fanatisme, des gangs terroristes, des guérillas dégénérées, des affrontements asymétriques, de l'immigration mafieuse et du trafic d'êtres humains, des loups solitaires et desperados, de massacres, de mégapoles incontrôlées, de narcotrafic, de trafics et terrorisme nucléaires, de piraterie, de sectes et entités irrationnelles violentes (meurtrières - millénaristes- suicidaires), de zones grises.

La défense civile en Algérie

doivent s'imposer à elles-mêmes, comme la protection et la sécurité des systèmes d'information et les mesures découlant d'éventuelles dépendances stratégiques ; politiques de protection du patrimoine ; politique d'ouverture à la concurrence et à la mondialisation.

La défense civile, quant à elle, permet de maintenir le fonctionnement de l'État et des institutions, ainsi que la vie du pays, et de protéger les populations. Contrairement à une idée répandue, elle ne se limite pas à la seule mission de secours. La dimension civile de la défense implique la protection des populations et le maintien de l'ordre public.

La défense civile comprend cinq missions :

- pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques ;
- assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire ;
- protéger les organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations ;
- prendre, en matière de sécurité civile, les mesures de prévention et de secours que requiert en toutes circonstances la sauvegarde des populations ;
- entretenir et affermir la volonté de résistance des populations aux effets des agressions.

Depuis l'écroulement de l'empire soviétique qui a mis fin à la bipolarité du monde, les risques de guerre militaire globale se sont considérablement amenuisés. Mais les menaces pesant sur la population mondiale ont revêtu une autre nature.

Une défense à caractère global ne se réduit pas à sa dimension purement militaire, certes essentielle, mais inclut également nombre d'aspects civils et économiques. Ainsi, dans le cas de la France, l'ordonnance du 7 janvier 1959 sur l'organisation générale de la défense, prévoit que la défense économique constitue, avec la défense militaire et la défense civile, l'une des trois composantes de la défense de la nation. Elle est organisée par le ministre chargé de l'économie, sous l'autorité du Premier ministre et avec le concours du secrétaire général de la défense nationale.

Toute défense nationale a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toute forme d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la protection des populations. Il s'agit là des principes de la globalité et de la permanence. La réponse à une agression, quelle qu'en soit la nature ou l'origine, est globale, c'est-à-dire qu'elle nécessite la mise en place de mesures couvrant l'ensemble des activités du pays.

Bien que la dénomination de ministère de la défense vise le ministère chargé des armées, la défense n'est pas limitée aux seules actions militaires. Elle englobe également les aspects économiques qu'on ramènera aux deux volets principaux suivants: celui strictement défensif de la préservation de la continuité des fonctions et des flux économiques essentiels à la vie de la nation (approvisionnement en énergie, télécommunications, alimentation de première nécessité, transport), celui plus offensif de l'intelligence économique qui consiste à favoriser la diffusion des informations stratégiques afin de renforcer les positions des entreprises et des territoires dans la compétition économique internationale, ce qui contribue à la défense et au développement de l'emploi. En d'autres termes, il s'agit de distinguer deux domaines:

- La défense économique régaliennne qui a pour objet de veiller au fonctionnement général de l'économie et qui consiste en la prévention des dysfonctionnements économiques et la préparation et gestion des crises susceptibles d'intervenir.

- la défense économique partenariale dans laquelle l'Etat stratège est partenaire des entreprises et des acteurs économiques notamment dans les domaines suivants : politiques de sécurité que les entreprises et la collectivité

LA DEFENSE CIVILE EN ALGERIE

Mme ASSAM Nadia

Maître assistante à l'école préparatoire –
sciences économiques, commerciales et
sciences de gestion- Alger

INTRODUCTION :

La défense reste dans l'esprit des citoyens une mission essentiellement militaire, concept renforcé par l'intitulé même du ministère chargé de nos forces armées, mais elle ne saurait se limiter à ce seul domaine. Le général DE GAULLE l'avait parfaitement bien compris et avait prévu cette évolution notamment à travers l'article 17 de l'ordonnance n° 59-147 du 07 janvier 1959 portant organisation générale de la défense¹.

1•Maître assistante à l'école préparatoire- sciences économiques, commerciales et sciences de gestion- Alger

Le ministre de l'intérieur prépare en permanence et met en œuvre la défense civile.

Il est responsable à ce titre de l'ordre public, de la protection matérielle et morale des personnes et de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général.

Il prépare, coordonne et contrôle l'exécution des mesures de défense civile incombant aux divers départements ministériels.

Son action se développe sur le territoire en liaison avec les autorités militaires et concourt au maintien de leur liberté d'action.

Il reçoit du ministre des armées, pour le développement et la mise en œuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées, et notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel de forces militaires.

Dans les zones où se développent des opérations militaires et sur décision du Gouvernement, le commandement militaire désigné à cet effet devient responsable de l'ordre public et exerce la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires.