

LES DROITS À CONSTRUIRE

Ahmed REDDAF

Maître de Conférences, Maître de Recherche, Université de BEJAIA

La règle d'urbanisme organise essentiellement les droits à construire, droits liés au droit de propriété. Cependant des limites importantes sont apportées à ce droit à construire. Les fondements de ces limites sont nombreux.

A l'origine il s'agissait de protéger l'environnement contre l'action destructrice de l'homme (I). La législation a évolué en vue de protéger l'homme contre ses propres turpitudes. (II)

I - DROIT À CONSTRUIRE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'émergence des préoccupations de protection de l'environnement en Algérie dans les années 1980 a abouti à une certaine remise en cause des moyens et des mythes de la croissance urbaine. On commençait à s'intéresser aux problèmes de l'environnement liés à l'urbanisation.

Les éléments de cette intégration on les trouve à plusieurs niveaux essentiellement :

A - Au niveau de la stratégie territoriale développée par la loi 87-03 du 27/01/1987 relative à l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est un cadre de référence essentiel pour la conservation, la préservation et l'utilisation de l'espace. Parmi les objectifs spécifiques de la politique d'aménagement du territoire tels que définis par la loi de 1987, figure la maîtrise du processus d'accroissement des grands centres urbains et ce par « la prohibition de l'extension urbaine sur les terres agricoles » par « la limitation du développement urbain aux besoins stricts de l'agglomération »

B - A un stade territorial inférieur la loi 90-29 du 1/12/1990 relative à l'aménagement et à l'urbanisme

Cette loi développe aussi une stratégie territoriale permettant la protection de l'environnement par l'organisation des droits à construire.

L'article 1 de cette loi souligne en effet que « la présente loi a pour objet d'édicter des règles générales visant à organiser la production du sol urbanisable, la formation et transformation du bâti dans le cadre d'une gestion économe des sols... ».

Cette nécessaire gestion économe des sols, cet équilibre nécessaire à réaliser entre des utilisations contradictoires des sols a entraîné une nécessaire organisation des droits à construire.

Cette organisation des droits à construire se fait essentiellement au niveau des documents de planification urbaine que sont les plans d'aménagement et d'urbanisme (PDAU) et les plans d'occupation des sols (POS).

1 - Le PDAU opère essentiellement par la technique de zonage, zonage qui peut être d'ordre général ou spécifique

A - Il y'a d'abord un zonage général opéré par le PDAU

Le PDAU divise le territoire concerné en secteurs. La détermination de ces différents secteurs est un moyen de limitation des droits à construire.

Ainsi pour les secteurs d'urbanisation future, les zones comprises dans ces secteurs sont frappées d'une servitude temporaire de non aedificandi. Ces zones ne peuvent être urbanisées qu'à l'échéance prévue et seulement pour les territoires entrant dans le plan d'occupation des sols. La constructibilité est donc exceptionnelle, soumise à des conditions précises.

Pour les secteurs non urbanisables, ils sont effectivement protégés. Et même si des droits à construire sont concédés, ils ne peuvent que dans des proportions limites compatibles avec l'économie générale des territoires de ces secteurs,

- limites compatibles avec la viabilité des exploitations agricoles lorsque les parcelles sont situées dans les terres agricoles,
- limites compatibles avec les objectifs de sauvegarde des équilibres écologiques lorsque les parcelles sont situées sur des sites naturels,
- limites compatibles avec la nécessité de sauvegarde des sites archéologiques et culturels.

B - En plus de ce zonage général, le PDAU opère aussi un zonage spécifique

Ce zonage spécifique concerne certains territoires comme le littoral, les terres agricoles à fortes potentialités marquées et les sites naturels

et culturels marqués. Dans ces territoires les droits à construire sont soumis à des conditions particulières.

2 - Le POS est un élément important dans cette protection

En effet au principe fondamental de la constructibilité des terrains situés en zone urbaine, le POS peut rendre inconstructibles certains de ces terrains situés en zone urbaine.

Le POS localise en effet dans les zones urbaines les terrains cultivés à protéger et de ce fait ces terrains sont inconstructibles. Le POS peut réserver des terrains d'emprise à des aménagements publics, notamment pour les espaces verts.

II - LIMITES AUX DROITS À CONSTRUIRE ET PROTECTION DE L'HOMME

La législation de l'urbanisme limitait les droits à construire essentiellement dans la perspective de protection de certains intérêts contre les ravages de l'aménagement effréné. Cependant avec les dernières catastrophes aussi bien naturelles que technologiques et leurs incalculables conséquences aussi bien humaines que matérielles, la nécessité de faire face à ce type de problèmes s'est faite sentir et il apparut nécessaire de faire évoluer la législation en la matière. La loi 04-05 du 14/08/2004 modifiant et complétant la loi 90-29 relative à l'aménagement et à l'urbanisme a intégré cette nouvelle donne en limitant les droits à construire aux seules parcelles « qui ne sont pas exposées directement aux risques naturels et technologiques ».

Cette intégration devra se faire aussi bien au niveau des documents de planification urbaine que sont les PDAU et les POS qu'au niveau des règles générales d'urbanisme et des différents certificats (permis de construire – permis de lotir »

Cette intégration se fera par l'identification des terrains exposés aux risques dans les différents plans. Elle se traduira par une conséquence fondamentale qui est soit l'interdiction absolue de construire, soit par l'imposition des prescriptions spéciales.

a - La notion de risques naturels et technologiques

Il s'agit d'abord de risques naturels liés à la géologie ou à l'hydrographie comme les phénomènes des inondations, des avalanches, des éboulements, des affaissements... Cependant, en Algérie, le risque naturel majeur est constitué par le phénomène sismique.

L'Algérie est en effet située dans une zone de grande activité sismique. Les nombreux séismes qui l'ont secoués ces dernières décennies

témoignent de l'acuité de ce risque et de la nécessité de le prendre réellement en considération.

Il s'agit ensuite des risques liés à l'activité humaine comme les activités industrielles dangereuses, le risque nucléaire... . Là aussi le risque est très grand comme en témoignent les accidents survenus récemment à Arzew et à Skikda, ce qui pose la nécessité d'une prise en charge réelle de ce risque.

Il peut s'agir enfin de risques de nuisances provenant d'ouvrages publics comme le risque lié à la proximité des aéroports par exemple.

b - L'intégration de ces risques

Cette intégration se fait essentiellement par le zonage c'est à dire la délimitation des zones d'affectation dominante pour prévenir tant les risques naturels et technologiques que les nuisances.

Ceci devrait conduire nécessairement à :

1 - exclure ces risques et nuisances des zones d'habitat

La délimitation des zones ouvertes à l'habitat ainsi que les zones d'urbanisation future devrait prendre en compte les risques naturels prévisibles, ainsi que les risques technologiques et les nuisances liés, notamment, à la présence d'équipements publics ou d'activités industrielles comportant un danger pour la sécurité ou la salubrité.

2 - délimiter des zones exposées aux risques existants

Ce classement, motivé par la présence de risques naturels ou de risques technologiques, devrait être fondé sur des études techniques sérieuses.

Ce classement devrait se traduire par une réglementation qui, soit interdit les constructions, soit réglemente très strictement la nature de celles qui sont autorisées, soit enfin les subordonne à l'observation de certaines prescriptions techniques.

3 - délimiter des zones réservées aux activités à risques

Pour prévenir les conflits d'utilisation entre, notamment les activités émettrices de nuisances et l'habitat, certaines zones (urbaines) peuvent être réservées à ces activités à risques avec cependant certaines précautions comme la délimitation de périmètres de protection.

C - L'intégration de ces risques par la nouvelle réglementation

1 - La loi 04-05 du 14/08/2004 modifiant et complétant la loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme

- Cette loi comme nous l'avons souligné précédemment, pose le principe de l'inconstructibilité de toutes les parcelles exposées directement aux risques naturels et technologiques ;

- elle fait obligation aux concepteurs des instruments d'aménagement et d'urbanisme d'identifier et d'intégrer, les terrains exposés aux risques naturels et les zones exposées aux risques technologiques.

2 - Les instruments d'aménagement et d'urbanisme

Ces instruments d'aménagement et d'urbanisme que sont les Plans d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) et les Plans d'Occupations des Sols (POS) ont vu leurs contenus modifiés pour tenir compte de la nouvelle donne.

Ainsi les décrets exécutifs n° 05-317 et 05-318 en date du 10/09/2005 ont modifiés le contenu du PDAU et du POS tels que définis par les décrets exécutifs n°91-177 et 91-178 en date du 28/05/1991

a - le PDAU

Le règlement du PDAU doit faire ressortir :

- l'affectation dominante des sols, la nature des activités interdites ou soumises à des prescriptions particulières ;

- les zones et les terrains exposés aux risques naturels (failles sismiques, glissements ou effondrement de terrain, éboulement, inondations...) ;

- les périmètres de protection des zones et les terrains exposés aux risques technologiques ;

- les zones sismiques et leur degré de vulnérabilité ;

- les risques majeurs découlant du plan général de prévention.

La cartographie du PDAU doit contenir en plus des autres plans, un plan délimitant les périmètres des zones et des terrains exposés aux risques naturels et/ou technologiques.

b - le POS

Le POS voit aussi son contenu modifié notamment par l'institution d'une carte délimitant les zones exposées aux risques naturels et technologiques, carte qui est accompagnée de rapports techniques y afférents.

3 - Les certificats d'urbanisme

Ils ont eux aussi subi une certaine évolution pour tenir compte de ces préoccupations.

Ainsi, le certificat d'urbanisme qui détermine, pour un terrain considéré, les droits à construire et les différentes servitudes, doit indiquer dorénavant les risques naturels pouvant affecter le site et ceux identifiés ou cartographiés pouvant limiter ou exclure la constructibilité du terrain.

Il en est ainsi du permis de construire. La demande du permis de construire doit dorénavant comporter une étude de génie civil.

CONCLUSION

L'évolution récente de la réglementation urbaine, notamment dans son aspect répressif, marque une volonté de faire respecter et d'encadrer les droits à construire. La limitation des droits à construire était fondée au départ sur la nécessaire protection de l'environnement de l'action de l'homme. Avec l'évolution il ne s'agit plus de faire protéger l'environnement, mais de protéger l'homme lui-même contre les risques aussi bien naturels que technologiques.

L'intégration de ces nouveaux motifs de limitation des droits à construire est en soi un élément positif, cependant il y a lieu de s'interroger sur la réalité et l'effectivité de cette intégration.

L'intégration des préoccupations de protection de l'environnement dans la législation originelle de l'urbanisme n'avait pour autant empêcher des atteintes graves à l'environnement. Qu'en sera-t-il pour cette législation modifiée ?

L'intégration de la nouvelle donne risque d'être confrontée au fait :

- que les collectivités territoriales ne sont pas toutes dotées des documents d'urbanisme intégrateurs que sont les PDAU et les POS. En l'absence de ces documents, la délivrance des autorisations de construire, se fonde sur les règles générales d'aménagement d'urbanisme et de construction. Or ces règles n'ont pas été modifiées pour qu'elles intègrent les risques naturels et surtout les risques technologiques ;

- que pour les collectivités qui disposent de ces plans, il y a le risque de la lenteur dans la mise en conformité de ces documents avec les nouvelles données (lenteurs dans la réalisation des études scientifiques et techniques) ;

- qu'il y a les risques liés à la réalisation bureaucratique des plans d'aménagement et d'urbanisme, risques qui peuvent se traduire par des limites dans la prise en considération des nouvelles données aussi bien lors de l'élaboration que lors de la modification ou de la révision de ces plans et ce d'autant plus que le rôle de la société civile est très limité à ce niveau.