



DOCUMENT POLITIQUE CONCERNANT L'APPLICATION ET L'OBSERVATION DES LÉGISLATIONS SUR L'EAU DANS LES PAYS DU SUD DE LA MÉDITERRANÉE¹

Contexte:

- Un des plus grands défis qui se pose à la mise en œuvre d'une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) dans les Pays du sud de la Méditerranée (PSM) est la mauvaise gouvernance découlant de règles de droit inefficaces. Cette situation a été rappelée par des experts à l'occasion d'un dialogue régional ¹ qui a mis sur la sellette (1) les systèmes de surveillance accrédités inadéquats, (2) les inspections quasiment inexistantes, (3) l'insuffisance des règles et réglementations sur l'eau, (4) la faible observation des règles et (5) l'absence d'outils de contraintes parmi lesquels les systèmes judiciaires mal préparés comme étant les principaux écueils pour une bonne gouvernance de l'eau et une réelle mise en place d'une GIRE dans la région.
- Les principaux PSM utilisent les poursuites judiciaires pour protéger leurs faibles ressources en eau dans le contexte d'une GIRE. Néanmoins, on observe que la plupart de ces Pays fondent leurs stratégies de gestion des ressources en eau sur des exigences juridiques et des règles souvent inadéquates, fragmentées, inappropriées au plan technique ou inabordables du point de vue économiques, voire inapplicables.
- Qui plus est, l'absence de systèmes intégrés, cohérents et efficaces en matière d'application de lois déjà arrêtées au niveau national a, dans certains PSM, débouché, le plus souvent, sur de très modestes succès à l'aune de

l'observance des lois et règlements sur l'eau.

- Dans certains Pays PSM, les entreprises étatiques sont très peu stimulées à respecter les règlements sur l'eau. Il n'est pas rare, en effet, que les amendes pécuniaires prévues en cas d'inobservation (lorsqu'elles sont dressées) sont payées sur le budget du gouvernement central, ce qui ne contribue certes pas à modifier le comportement des individus.
- Par ailleurs, les pratiques de dissuasion, outil capital du respect des lois, ne semblent pas être la règle dans certains PSM. La politique d'annuler les profits financiers engrangés par l'inobservation des règles est peu pratiquée. En outre, aucune méthode claire n'a été établie pour calculer des amendes qui découragent l'inobservation des règles et qui réduisent sensiblement les gains illicites.
- Qui plus est, le manque de crédibilité des institutions et du pouvoir politique, les ressources inadéquates du côté des régulateurs, le bas niveau des connaissances et de savoir-faire technique du côté des administrés sont autant de barrières qui rendent encore plus difficile le respect des règles dans beaucoup de Pays de la région.
- Dans la plupart des PSM, l'approche coercition-contrôle est la plus plébiscitée; elle est aussi le modus operandi dominant de la gestion de l'eau. Cette approche, qui consiste à fixer des dispositions, à promouvoir et à faire respecter les règles, a été adoptée mais a partiellement failli à ses objectifs pour la simple raison que les efforts s'étant surtout concentrés à développer des mesures coercitives a négligé le chapitre des mesures de contrôle, oh combien plus astreignant.
- L'approche orientée sur les marchés et les incitations économiques pour induire un changement dans les habitudes ainsi que l'approche orientée sur les risques qui établit des priorités dans l'application et

¹Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte, Palestine, Jordanie, Liban, Israël



le respect des règles, sur la base de la réduction des risques pour les ressources en eau ne sont appliquées que par un très petit nombre de PSM.

- Tous les PSM ont émané des lois sur l'eau, délégué différents pouvoirs aux agences régulatrices et créé le cadre institutionnel requis pour l'application de ces lois. Néanmoins, beaucoup de ces lois sont apparues incohérentes, fragmentaires, redondantes, voire contradictoires avec les lois existantes.
- La plupart des PSM est actuellement employé à élaborer un certain nombre de règlements intégrés sur l'eau, qui fixent avec plus de détails par rapport aux lois existantes, les dispositions générales pour la communauté réglementée. Dans presque tous les cas, force est de constater que ces règlements sont fragmentaires et ne concernent qu'un seul secteur (réglementations séparée pour l'eau, l'air, la mer, les aquifères etc.), ce qui suppose évidemment des systèmes de surveillance, d'inspection et d'outils de contrainte séparés.
- L'exigence de notifier des informations par le biais de programmes d'auto-contrôle, d'auto-inspection et d'auto-notification est méconnue dans la plupart des PSM. Par contre, l'obligation de renouveler les permis ou licences pour contrôler les activités liées à l'eau est un outil coercitif simple, abordable et efficace, largement utilisé aussi bien au niveau local que national.
- Hormis de très petites exceptions, le contrôle à distance et les techniques de survol constituent des pratiques inutilisées pour la surveillance de la zone concernée. Dans la plupart des PSM, les doléances des citoyens constituent la principale source d'information. Cette source d'information se révèle néanmoins sporadique, incohérente et, le plus souvent, aléatoire.
- Dans la région, les inspections constituent la principale source d'information, qui fournit les données les plus précieuses et fiables. Elles constituent la véritable cheville ouvrière des programmes d'application des règlements. Qu'à cela ne tienne, la capacité de beaucoup de Pays sous l'angle des inspections in situ nécessite des améliorations.
- Diverses actions sont entreprises par les PSM pour répondre aux violations dont 1- des actions administratives formelles et informelles comme la notification d'inobservation et/ou des lettres d'avertissement, 2- des poursuites judiciaires au plan civil comme la saisie des tribunaux par l'agence régulatrice, 3- des actions judiciaires au plan pénal lorsqu'une partie réglementée s'est délibérément et sciemment rendue coupable d'une infraction à la législation sur l'eau. Dans la plupart des Pays de la région, les actions administratives formelles et informelles sont fréquentes. D'autre part, l'efficacité des systèmes juridiques nécessaire pour entamer les poursuites judiciaires varie énormément d'un Pays à l'autre. Le nombre de juges qui connaissent bien la législation sur l'eau dans la région est apparu plus qu'insuffisant dans presque tous les cas.
- Les moyens et critères généralement utilisés pour asseoir la crédibilité d'une preuve dans le cadre d'une inobservation des règlements dans les PSM a montré une insuffisante assurance de qualité/contrôle de qualité (GA/CA) au niveau des échantillons et des analyses. En outre, beaucoup de PSM ne connaissent pas bien la chaîne de conservation qui permet (1) la traçabilité, à tout moment, des échantillons d'eau fournis et (2) à partir d'une documentation insuffisante de toutes les informations sur la collecte des échantillons aux résultats des tests.
- La plupart des Pays souffrent de l'absence d'experts disponibles à proximité en possession d'une formation adéquate pour pouvoir témoigner devant un tribunal.



- Des sanctions qui prennent la forme de peines d'emprisonnement ou d'amendes pécuniaires sont généralement utilisées dans des buts dissuasifs. Ce système assure que les transgresseurs ne retirent pas de gains financiers de leur inobservation des règles. Lorsqu'elle est appliquée dans les PSM, l'amende pécuniaire ne se fonde pas sur une méthode claire de calcul reflétant la gravité de la transgression. En outre, les règlements sur l'eau dans la région ne prévoient pas de sanction pénale maximale qui servirait de base à l'estimation de l'éventuelle responsabilité pénale maximale.

Promouvoir les législations sur l'eau par le biais de la communication, de la publicité et de la dissémination (la carotte) est souvent peu efficace. L'application coercitive (le bâton) est importante pour créer un climat dans lequel les membres de la communauté réglementée soient concrètement stimulés à profiter des occasions et des ressources fournies par les actions promotionnelles (la carotte). A elle seule, l'application forcée n'est pas aussi efficace que combinée avec la promotion (carotte + bâton).

Options politiques pour assurer l'application de la législation sur l'eau:

- Les règlements sur l'eau sont efficaces s'ils sont applicables c'est-à-dire s'ils sont clairs, compréhensibles, compris de tous, définis de manière précise quant à leurs exigences². Pour garantir l'application des règlements, les PSM doivent (1) améliorer le climat social et créer une culture d'observation des règles; (2) analyser les capacités des populations de respecter les règles, (3) impliquer la communauté réglementée, les parties prenantes et les

agents des services répressifs dans l'élaboration des exigences.

Si les autorités de régulation des PSM ne réussissent pas à garantir l'observation des règles, elles risquent de compromettre leur crédibilité ainsi que la validité des lois promulguées. Sans application contraignante, ces lois deviennent des "tigres en papier" qui n'apporteront aucune amélioration à la gestion des ressources en eau.

- Il revient aux autorités de régulation de définir la meilleure approche possible ou un ensemble de systèmes susceptibles d'atteindre le plus haut niveau d'observation des règles. Les systèmes de gestion en mesure de garantir l'observation des règles seront choisis en fonction des capacités de chaque Pays au niveau financier, technique, humain et institutionnel. Les principaux facteurs à considérer sont le degré de sensibilisation publique, de discipline, les habitudes et le niveau de formation au-delà des aspects culturels et des normes sociales.
- Les approches arrêtées pour la gestion des ressources en eau dans les PSM doivent être discutées sous l'angle de la faisabilité. L'approche coercion/contrôle doit être envisagée comme une approche de gestion fondamentale amplement acceptée dans tous les PSM.
- L'approche coercion/contrôle sera renforcée et soutenue par des outils et des mesures complémentaires destinés à catalyser, dynamiser, encourager et promouvoir le respect des règles. Ces outils et mesures complémentaires incluent l'approche volontaire, les approches des incitations économiques du marché, les approches participatives, etc.



- Les PSM doivent garantir que les exigences établies soient abordables du point de vue économique, techniquement applicables et socialement acceptables. Qui plus est, les lois doivent prévoir les autorités préposées à l'application des règlements et assurer que les exigences formulées soient claires et applicables dans la pratique.
- Les parties réglementées ont souvent besoin de connaître simplement à quelles réglementations elles sont soumises, les raisons, la manière, le moment de se conformer à ces règles. Les autorités régulatrices fourniront les réponses immédiates à ces questions ainsi que des solutions au niveau de la formation, l'assistance technique et les aspects technologiques. Ces aspects constituent la cheville ouvrière d'un respect efficace des règlements sur l'eau avant de recourir à la coercition.

Le degré d'application et d'acceptation des exigences ont un impact majeur sur le degré d'observation des règles. Malgré le souhait sincère de la communauté réglementée de respecter les règles, l'échec est assuré si les exigences coûtent trop cher ou si les technologies nécessaires sont méconnues ou ne sont pas disponibles.

- Parmi leurs efforts d'améliorer le respect des règlements sur l'eau, les autorités réglementaires doivent promouvoir cette observation par le biais (1) du système éducatif, (2) la diffusion de l'information, (3) l'assistance technique et (5) la promotion d'histoires de réussite concernant le respect des règles.
- Un des premiers objectifs des autorités de régulation est de changer l'actuel comportement des populations face aux exigences concernant l'eau (1) en motivant la communauté réglementée à se conformer aux règles, (2) en enlevant les écueils qui font obstacle au respect des lois comme le coût excessif, les difficultés techniques, etc. et (3) en surmontant les facteurs actuels qui encouragent l'inobservation des règles comme le manque d'incitations économiques, de mesures et de sanctions dissuasives, la surveillance et l'inspection insuffisantes etc
- En développant les réglementations sur l'eau, les PSM devront élaborer, pour faire respecter les règles, une série de dispositions qui soient (1) claires et compréhensibles, (2) précises sous l'angle de la définition des activités régies par la réglementation, (3) précises dans leur définition des réglementations et les conditions de toute dérogation ou exception, (4) claires dans leur définition sur la manière dont la conformité sera respectée en spécifiant les méthodes et les procédures pour ce faire, (6) et suffisamment flexibles pour être traduites en autorisations et licences, sur la base de techniques de contrôle qui soient disponibles, abordables et fiables.
- Les autorités de régulation doivent fournir une motivation à la communauté réglementée en (1) imposant des sanctions qui découragent les transgresseurs, (2) en appliquant d'importantes incitations et dissuasions économiques, (3) en assurant la crédibilité des institutions par la diffusion du message que l'observation est obligatoire, (4) en capitalisant sur les facteurs sociaux comme la peur des hauts fonctionnaires et des personnalités publiques de voir éblouir leur réputation s'ils permettent l'inobservation des règles.
- Contrôler l'observation des règles est l'élément fondamental de tout programme d'application des lois. Les autorités de régulation se doivent de concevoir une stratégie nationale de la conformité fondée sur l'établissement de (1) un programme de contrôle de la



conformité qui fixe les priorités et les raisons de mener des inspections in situ avec d'autres types de contrôles et de suivi et (2) une politique d'application des règles qui précise le niveau adéquat des actions coercitives. Cette politique d'application doit également détailler les principes et le raisonnement qui définissent la gravité des différents types de violations pour pouvoir établir le montant des sanctions.

Options politiques pour l'application de la législation sur l'eau:

- En favorisant la conformité des lois, les PSM doivent s'assurer que les législations sur l'eau soient applicables et que les exigences soient claires et faciles à respecter.
- **Les inspections** sont considérées la cheville ouvrière de tout programme d'application des lois. Les inspections sont généralement exécutées par des fonctionnaires de l'État comme par exemple les inspecteurs liés aux autorités de régulation. Les autorités de régulation doivent immédiatement pourvoir (conjointement à la création d'un cadre légal des inspections) à l'établissement d'un Service des inspections avec un programme clair d'inspections et d'investigations complétées par des contrôles sur place.
- **Contrôler** l'observation des règles est l'élément fondamental de tout programme d'application de ces règles. Les autorités de régulation des PSM se doivent d'établir un système de contrôle crédible afin de vérifier l'observance des règles qui se base sur trois piliers (1) auto-contrôle, tenue d'archives et auto-notification; (2) contrôle de la zone en utilisant des capteurs à distance pour suivre les conditions de l'eau à grande échelle; 3) promouvoir des mécanismes pour que les doléances des citoyens puissent révéler les inobservances non détectées par les systèmes de contrôle ou

d'auto-inspection ; (4) la société civile a un rôle central à jouer dans le contrôle et la notification de l'inobservation.

La société civile et le public en général peuvent devenir de puissants associés pour la promotion de l'observation des règles qui ont été fixées. Ils peuvent également servir de chiens de garde qui alertent les fonctionnaires en cas d'inobservations inaperçues.

- **Preuve:** L'application des législations sur l'eau requiert, le cas échéant, la présentation de preuves incontestables en cas de saisie des tribunaux. La documentation de la preuve démontrant l'inculpation se doit d'être précise, certifiée et complète. Il est dès lors important que les autorités de régulation développent des systèmes qui puissent fournir des preuves crédibles et certifiées pour imposer le respect des règles par une sentence judiciaire.

La dissuasion est un des facteurs qui apparaît influencer le respect des lois. Malheureusement cette pratique n'est pas correctement suivie dans beaucoup

- **Réponse aux Violations:** Les autorités de régulation doivent concevoir un système d'application cohérent qui affronte le problème de la non-conformité aux lois. Ce système devra se baser sur la gravité de la violation, les dégâts provoqués, l'intention du transgresseur, son histoire de respect des lois, sa tentative de cacher l'information et sa volonté de coopérer avec les autorités de régulation.
- **Actions pour faire respecter la législation:** pour l'application des législations relatives, les autorités de régulation doivent instituer trois niveaux progressifs de poursuites judiciaires en



fonction de la loi applicable. Ceci inclut (1) des actions administratives formelles et informelles (2) des poursuites judiciaires au plan civil devant les tribunaux saisis par les autorités de régulation; (3) des poursuites pénales lorsqu'une partie réglementée a délibérément et sciemment violé la loi.

- **Système pour établir les sanctions:** Les PSM doivent établir un système pour arrêter les sanctions appropriées destinées à résoudre les poursuites civiles et administratives. Le système sera conçu de telle manière que les transgresseurs dont les actions ou l'inaction se traduisent par une perte financière importante et/ou de gros dégâts ou une menace pour les ressources en eau paient la pénalité maximale. Les sanctions doivent être (1) suffisamment importantes pour dissuader l'inobservation des lois; (2) assurer que les transgresseurs n'engrangent aucun bénéfice financier supérieur à celui de leurs concurrents; (3) être cohérentes et prévisibles sur tout le territoire national et (4) se baser sur une méthode de calcul logique qui permette l'application d'actions coercitives.

Références:

1. Réunion du Groupe d'experts sur la planification des ressources en eau des Pays SWIM-MS qui s'est tenue les 13 et 14 juin 2012 à Athènes, Grèce.
2. Office of Enforcement and Compliance Assurance United States Environmental Protection Agency (US-EPA) (Septembre 2000) "Profile of the Agricultural Chemical, Pesticide, and Fertilizer Industry".
<http://www.epa.gov/compliance/resources/publications/assistance/sectors/notes/agchem.pdf>.