



RAPPORT SUR L'

Activité 1.2.10

POLITIQUES NATIONALES POUR LA MISE EN PLACE DE SYSTÈMES DE POURSUITE ET DE MAGISTRATURE RELATIFS AUX INFRACTIONS À LA RÉGLEMENTATION SUR L'EAU ET L'ENVIRONNEMENT AQUATIQUE DANS L'UN DES DEUX PAYS PARTENAIRES CIBLES DU PROJET SWIM (PALESTINE)

NOTE DE SYNTHÈSE



NOTE DE SYNTHÈSE

L'Algérie, le Liban et la Palestine ont exprimé leur intérêt pour être pays cibles d'un programme SWIM-SM dont la composante 1.2.10 vise à améliorer, dans la pratique, l'application de leur législation positive sur l'eau, et la conformité avec la législation sur l'eau de la gestion de l'eau et de l'environnement aquatique telle qu'elle est pratiquée à l'heure actuelle dans la région concernée par le projet SWIM-SM.

Le présent rapport vise à :

1. Identifier et évaluer les mesures politiques, techniques et réglementaires susceptibles de renforcer la coordination entre les secteurs concernés par la question de l'eau ;
2. Élaborer et/ou améliorer les sanctions administratives, et modifier la classification et la définition des sanctions pénales pour pouvoir répondre aux infractions les plus courantes ;
3. Élaborer un plan d'action visant la création et/ou la mise à niveau d'un corps d'ingénieurs spécialisés dans les questions d'eau et d'environnement aquatique ;
4. Développer des capacités d'inspection suffisantes au niveau administratif pertinent ;
5. Concevoir un programme et des voyages d'étude de développement/ renforcement des capacités nationales à l'intention des procureurs et des magistrats ;
6. Formuler des conclusions et recommandations appropriées.

Il importe de garder à l'esprit que l'État de Palestine, outre avoir à faire face à une pénurie accrue de l'eau, alliée aux pressions exercées par des usagers divers et nombreux et à des processus de désertification liés aux changements climatiques, est également confronté à l'occupation israélienne. Occupation qui reste au cœur des questions qui nous intéressent ici, en raison de ce qu'elle empêche la Palestine d'exercer pleinement sa souveraineté, et, partant, limite drastiquement la mise en place d'une force de police et de surveillance de ressources aquatiques dont elle n'a ni la pleine et libre jouissance, ni le contrôle. Cet état de fait donne lieu dans de nombreux cas à un fonctionnement en mode dégradé.

(1) À l'issue d'une réunion de lancement et de sensibilisation qui rassemblait les principales parties prenantes publiques du secteur de l'eau, un premier état des lieux de l'intégration et l'articulation actuelle des mesures en place a révélé que les ressources aquatiques et l'environnement aquatique (statut, contrôle, surveillance) relevaient, en théorie, de trois grands textes : la Loi sur l'eau de 2014 (la plus complète, bien qu'elle soit à ce jour dépourvue de décret d'application), la Loi de 1999 sur l'environnement, et la Loi de 2004 sur la santé publique. La Loi sur l'eau prévoit notamment un système d'autorisations pour les utilisations d'eau, les redevances correspondantes et un ensemble mixte de sanctions pénales et administratives, et décrit les institutions compétentes. Toutefois, le système de police et de gestion n'est pas suffisamment intégré au regard des principes de la gestion intégrée des ressources en eau. Bien que l'eau soit une ressource unitaire, elle n'en relève pas moins de trois différents textes, à savoir la Loi sur l'eau de 2014, qui traite des aspects quantitatifs et des sanctions pénales, la Loi de 1999 sur l'environnement, qui traite des aspects qualitatifs, et la Loi de 2004 sur la santé publique, qui contient également des dispositions qualitatives concernant les systèmes d'égouts et les stations d'épuration des eaux usées. En outre, aucun de ces textes ne contient de dispositions obligeant soit à la planification globale des ressources aquatiques et de l'environnement aquatique, soit à la mise en œuvre d'une démarche participative qui associe l'ensemble des parties prenantes (usagers, responsables de planification, chargés de politiques publiques) de tous les échelons.



Ainsi, la compétence de gestion de l'eau est partagée entre l'Autorité palestinienne de l'eau (PWA) (principalement chargée des aspects quantitatifs), l'Autorité de la qualité environnementale (EQA) (normes qualitatives), le Conseil réglementaire du secteur de l'eau (WSRC) (aspects quantitatifs et qualitatifs), le Ministère de la santé (MoH) (aspects qualitatifs plutôt), et, dans une moindre mesure, le Ministère de l'agriculture (MoA). Il importe de mentionner que les normes de qualité relatives à l'eau et aux eaux usées et les spécifications techniques obligatoires concernant les systèmes aquatiques, sont préparées et actualisées par l'Institut palestinien de normalisation (PSI), et par l'intermédiaire de groupes d'experts spécifiques, le plus souvent composés de représentants des parties prenantes. Le PSI est une agence d'état placée sous la tutelle du Ministère de l'économie nationale, mais gérée par un conseil fiduciaire indépendant.

L'incapacité de l'administration palestinienne de l'eau de mener une véritable politique de gestion intégrée des ressources en eau dans la bande de Gaza demeure un obstacle sérieux : conformément au mécanisme de gouvernance mis en place en 1995 par l'Accord d'Oslo II, toute mesure de gestion envisagée par les organes palestiniens demande à être approuvée par les autorités israéliennes.

Il serait également judicieux de mettre en œuvre, à l'échelon central, une coordination pragmatique entre les différents ministères et autorités concernés par la question de la gestion des ressources en eau et de l'environnement aquatique. Ce qui pourrait être fait, par exemple, en institutionnalisant la réunion de lancement évoquée précédemment, et en la pérennisant à titre de groupe de travail permanent qui aurait vocation à offrir un forum d'échanges et de dialogue au niveau opérationnel : en somme, une sorte de commission interministérielle de l'eau.

(2) Les sanctions administratives existantes (complétées par d'autres types de sanctions) bénéficieraient d'être fusionnées en un seul corpus juridique, qui pourrait quant à lui inclure des sanctions pénales et les principaux éléments de procédure destinés à garantir les droits des citoyens/ des usagers de l'eau, étant entendu qu'un tel système implique par ailleurs un fonctionnement optimal des juridictions administratives.

(3) Plutôt que de créer un code pénal réservé à l'environnement, les sanctions pénales pourraient être rassemblées en un seul et même corpus – un code de l'environnement – qui inclurait les sanctions administratives, et serait le précurseur d'un système unifié de prévention et poursuite des infractions environnementales. Ce code de l'environnement, pour les deux catégories de sanctions, (1) stipulerait les conditions d'intervention des agents habilités à exercer des contrôles administratifs, voire à enquêter et constater les infractions au titre de dispositions éventuellement communes, (2) énumérerait les sanctions administratives et pénales, (3) procéderait à une classification claire et une définition précise de chaque sanction (administrative/pénale), même si les sanctions pénales devraient être définies plus précisément encore, eu égard à la proportionnalité infraction/ sanction, (4) créerait une infraction spéciale de pollution, et enfin (5) proposerait un barème harmonisé et progressif des montants d'amende, qui ait un effet dissuasif suffisant.

(4) Même s'il existe aujourd'hui, de manière informelle, une « inspection de l'eau », les ingénieurs qui la composent sont disséminés entre divers services publics, PWA, MoH, EQA, WSRC, MoA et Police nationale palestinienne. Ils déplorent presque tous leur manque de connaissances du droit et de la réglementation qu'ils sont censés faire appliquer, et du fonctionnement des instances pénales, ce qui tend à les dissuader de monter des dossiers et d'engager des poursuites. À ce stade, il importe de se pencher sur les deux options suivantes : (1) rassemblement des inspecteurs des différents en un seul corps d'ingénieurs spécialisés dans les questions d'eau et d'environnement aquatique, en ce inclus les officiers de police (l'un de ces ministères étant désigné comme « chef de file »), ou (2) attribution d'un agrément environnemental commun à chaque catégorie d'inspecteurs, ces derniers étant maintenus dans leurs services/ ministères respectifs. La Loi sur l'eau de 2004 pourrait être modifiée de sorte à inclure la liste des différentes catégories d'inspecteurs agréés et à stipuler les



conditions d'agrément, telles que l'obligation de prêter serment, à prévoir les conditions d'acquittement des missions, l'élargissement des pouvoirs conférés, un cadre procédural par défaut pour la rédaction des rapports (police administrative) et des exposés des faits (police judiciaire), le port de badges distinctifs permettant l'identification, et, éventuellement, d'un uniforme, et enfin les relations entre les inspecteurs et les magistrats.

Une formation préalable à la prise de leurs fonctions, puis en continu, devrait être assurée, qui leur apprenne à monter un dossier susceptible de convaincre le ministère public (instances pénales ou administratives) à l'appui d'éléments de preuve admissibles. Cette formation leur apprendrait également à ne pas classer une affaire sans mesures complémentaires, et à poursuivre leurs investigations. Ce qui, en tout état de cause, implique d'assurer également une formation, claire, précise et détaillée, à la manière de présenter un rapport compréhensible par le juge. À ce stade du processus de réflexion, la création d'un tribunal dédié aux affaires environnementales ne semble pas être pertinent, l'idée étant plutôt de se rapprocher de magistrats spécialisés dans le droit de l'environnement et, en parallèle, de convaincre des magistrats qui ne sont pas encore spécialisés de se spécialiser en droit de l'environnement.

(5) Quant à la mobilisation des procureurs et de la formation des magistrats, il s'agirait d'organiser un atelier mixte composé à la fois d'ingénieurs spécialisés dans les questions d'eau et d'environnement aquatique et des procureurs, des magistrats, des avocats et des experts de justice spécialisés en droit de l'environnement, ou ceux « tentés par l'aventure ». Cet atelier aurait pour objet de faire prendre conscience à chaque participant du rôle qu'il a à jouer, des problèmes et de l'importance de préserver l'environnement, et tout particulièrement de préserver les ressources aquatiques et l'environnement aquatique.

Une autre étape consisterait à organiser des sessions de formation et de mise à niveau des connaissances et compétences, à l'intention des procureurs, des divers magistrats et des experts de justice au sein des services et ministères chargés de l'environnement et de la gestion de l'eau. Ces sessions auraient pour objet d'apporter aux magistrats un certain nombre de connaissances théoriques techniques et de leur proposer une démarche pratique en matière de traitement des questions techniques, ceci faisant partie d'un projet à long terme qui pourrait s'étendre sur plusieurs années afin de renforcer l'identité et l'appropriation.

Les magistrats pourraient également travailler, pendant un certain nombre de périodes discrètes, en immersion dans les services chargés de l'environnement/ de la gestion de l'eau. Ces périodes pourraient intervenir régulièrement plusieurs fois par an, et inclure des visites de terrain. Ce type d'expérience leur permettrait de développer des liens personnels, qui seraient l'une des clés de la réussite de cette entreprise. Enfin, une fois le groupe de magistrats constitué, des voyages d'étude pourraient également être organisés dans divers pays choisis pour leur solide expérience et/ou leur similarité géographique et/ou climatique.