



# ASSESSMENT OF CURRENT LEGISLATIVE CAPACITY AND LEGAL PROCEDURES FOR THE PROSECUTION OF VIOLATORS OF WATER LEGISLATION AND GUIDELINES

-ALGERIA, JORDAN, LEBANON-

## ACTIVITY 1.2.7

OCTOBER 2014

Version	Title of document	Author	Review and Clearance
V6	ASSESSMENT OF CURRENT LEGISLATIVE CAPACITY AND LEGAL PROCEDURES FOR THE PROSECUTION OF VIOLATORS OF WATER LEGISLATION AND GUIDELINES	Jacques Sironneau François Touchais	Hosny Khordagui And Vangelis Constantianos



## The SWIM Program (2010 – 2014)

### Contributing to Sustainable Water Integrated Management in the Mediterranean

Funded by the European Commission with a total budget of approximately € 22 million, Sustainable Water Integrated Management (SWIM) is a Regional Technical Assistance Program aiming to contribute to the effective implementation and extensive dissemination of sustainable water management policies and practices in the South-Eastern Mediterranean Region in view of increasing water scarcity, combined pressures on water resources from a wide range of users, desertification processes and in connection with climate change.

The SWIM Partner Countries (PCs) are: Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya<sup>1</sup>, Morocco, Palestine, Syria and Tunisia.

SWIM aligns with the outcomes of the Euro-Mediterranean Ministerial Conferences on Environment (Cairo, 2006) and Water (Dead Sea, 2008) and also reflects on the four major themes of the draft Strategy for Water in the Mediterranean (SWM), mandated by the Union for the Mediterranean, namely: Water Governance; Water and Climate Change; Water Financing and; Water Demand Management and Efficiency, with particular focus on non-conventional water resources. Moreover, it is operationally linked to the objectives of the Mediterranean Component of the EU Water Initiative (MED EUWI) and complements the EC-financed Horizon 2020 Initiative to De-Pollute the Mediterranean Sea (Horizon 2020). Furthermore, SWIM links to other related regional processes, such as the Mediterranean Strategy for Sustainable Development (MSSD) and the Arab Water Strategy elaborated respectively in the framework of the Barcelona Convention and of the League of Arab States, and to on-going pertinent programs, e.g. the UNEP/MAP GEF Strategic Partnership for the Mediterranean Large Marine Ecosystem (Med-Partnership) and the World Bank GEF Sustainable Mediterranean.

The Program consists of two Components, acting as a mutually strengthening unit that supports much needed reforms and new creative approaches in relation to water management in the Mediterranean region, aiming at their wide diffusion and replication.

The two SWIM Components are:

- A Support Mechanism (SWIM-SM) funded with a budget of € 6.7 million and
- Five (5) Demonstration Projects funded with a budget of approximately € 15 million

For more information please visit <http://www.swim-sm.eu>/or [contactinfo@swim-sm.eu](mailto:contactinfo@swim-sm.eu)

---

<sup>1</sup>The situation in Spring 2012 is that following formal EC decision, activities have been stalled in Syria while Libya has officially become a Partner Country of the SWIM Program



## Acknowledgements:

We would like to thank Ms. Victoria Laina for her assistance in preparing the field missions, her language corrections and improvements in the format of this report. We are grateful Ms. Sabah Nait and Mr Stavros Damianidis for following the process of elaboration of this work. Last, but not least, we are thankful to Prof. Hosny Khordagui for his professional insight and accuracy when reviewing the analysis and recommendations we have made.

We would also like to acknowledge the persons we have met in Lebanon, Algeria and Jordan, in particular Eng. Mrs Mona Fakih, Eng.Mr Tahar Aichaoui and Dr. Eng. Mr Ali Subah for facilitating the access to sources and for their availability to welcome us in their respective countries.

### Personnalités rencontrées au Liban :

M. Fadi Comair, Directeur de l'eau au Ministère de l'Énergie et de l'Eau (MEE)

Ms.Mona Fakih, Ingénieur au MEE

Mr. Bassan Jaber, Ancien Directeur général de l'exploitation au MEE

Mr. Mahmoud Baroud, Chargé de la tutelle des établissements de l'eau au MEE

Mr. Abdallah Ahmad, Juge spécialisé dans l'environnement

Mme Olfat Hamdan, Ingénieur au Ministère de l'environnement

Mme Maya Abi Zeid, Juriste au ME

Mr. Charbel Rizk, Key Expert environnement SWIM-SM

Mrs Barbara Tomassini, Key Expert on communication SWIM-SM

### Personnalités rencontrées Algérie :

Mr. Tahar Aichaoui, Directeur des études et infrastructures hydrauliques et point focal programme SWIM

Mrs Soumeya Benacer, Juriste chargée de mission à la DEAH

Mr. Ahmed Nadri, Directeur des ressources humaines, de la formation et de la coopération

Mrs Malia Brouri, Chargée d'études et de synthèse au cabinet du Ministre

Mrs Zahia Djellal, Directrice de la réglementation et du contentieux

Mrs. Samira Ouzit, Sous-directrice de la réglementation et des études juridiques

Mrs. Nassima Atmani, Sous-directrice du contentieux

Mr. Mohamed Deramchi, Directeur général de l'Agence nationale de la gestion intégrée des ressources en eau (AGIRE)

Mr. Arezki Berraki, Directeur du contrôle de la maintenance et de l'exploitation des infrastructures de l'Agence national des barrages et transferts (ANBT)

Mr. Rachid Ghezal, Chef du département maintenance de l'ANBT

Ms. Samia Boudinia, Chef du département du contrôle technique de l'ANBT

Mrs. N., Chef du service contentieux de l'Agence de bassin hydrographique (ABH Algérois-Hodna-Soummam)



Mr. Abdelouahad Smati, Directeur de la mobilisation des ressources en eau

Mrs. Hassina Hammouche, Sous-directrice à la direction de l'assainissement et de la protection de l'environnement

Mr. Messaoud Terra, Directeur de l'alimentation en eau potable (DAEP)

Mr. Abdelkader Karali, Chef de bureau à la DAEP

Mrs Silvia Favret, Chargée d'aide et de la coopération internationale (section « développement économique et emploi ») à la Délégation de l'Union européenne en Algérie

Personnalités rencontrées (Jordanie) :

Dr. Ali Subah, Director at Ministry of Water and Irrigation

Ms. Janiciet Huwbish, Director of the Legal Department at Ministry of Water and Irrigation

Mr. Mohammad Abdullah Abu Gabesh, Director of Administrative Affairs of Ministry of Water and Irrigation

Mr. Shadi Akroush, Legal advisor at Affairs of Ministry of Water and Irrigation

Ms. Hassra Almasalha, Legal advisor at Water Authority

Mr. Shadi Shonnaq, Attorney at law

Mr. Mudar Saleh Jeiroudi, Attorney at law

Ms. Barbara Rossmiller, Chief of party at Institutional Support & Strengthening Program (USAID)

**Disclaimer:**

This document has been produced with the financial support of the European Union. The contents are the sole responsibility of the implementing Consortium and can in no way be taken to reflect the views of the European Union



## Table of Contents

<b>Table of Contents.....</b>	<b>5</b>
<b>List of Annexes.....</b>	<b>8</b>
<b>List of Acronyms .....</b>	<b>9</b>
<b>Executive Summary .....</b>	<b>11</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>13</b>
<b>1 Chapter 1: General overview of best practices in prosecuting violators of water and environment legislations.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 France .....</b>	<b>15</b>
1.1.1 Origine et évolution du système .....	15
1.1.2 Contenu du dispositif.....	15
1.1.3 Mise en oeuvre du dispositif .....	17
1.1.4 Appréciation du système .....	19
<b>1.2 England and Wales .....</b>	<b>21</b>
1.2.1 History and evolution of the system .....	21
1.2.2 Overview of the content of the system.....	22
1.2.3 The implementation of the system .....	23
1.2.4 The special role of the Drinking Water Inspectorate .....	27
1.2.5 Water law enforcement in figures.....	29
<b>2 Chapter 2: assessment of the adequacy of the currently existing water and environmental legislations.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1 Algeria .....</b>	<b>31</b>
2.1.1 Une protection et un encadrement théoriques qui n'empêchent pas que des atteintes graves soient portées au DPH. ....	31
2.1.2 Les carences des services de police de l'eau .....	33
<b>2.2 Jordan.....</b>	<b>35</b>
2.2.1 A relatively strong administrative system .....	35
2.2.2 Enforcement still needs more stringent sanctions.....	36
<b>2.3 Lebanon.....</b>	<b>40</b>
2.3.1 Une législation sectorielle qui peine à se réformer.....	41
2.3.2 Un encadrement des activités affaibli par des freins administratifs.....	45
<b>3 Chapter 3: Assessment of current institutional and judiciary capacities..</b>	<b>47</b>
<b>3.1 Algeria .....</b>	<b>47</b>
3.1.1 Organisation et fonctionnement du système administratif.....	47



3.1.2	Organisation et fonctionnement des institutions judiciaires .....	50
<b>3.2</b>	<b>Jordan .....</b>	<b>50</b>
3.2.1	Administrative capacities for enforcement of water legislation .....	50
3.2.2	Judiciary capacity for enforcement of water legislation .....	55
<b>3.3</b>	<b>Lebanon .....</b>	<b>55</b>
3.3.1	Organisation et fonctionnement du système administratif .....	56
3.3.2	Organisation et fonctionnement des institutions judiciaires .....	59
<b>4</b>	<b>Chapter 4: Institutional and legislative capacities needed for the prosecution of non-compliance with water and environment legislations.....</b>	<b>61</b>
<b>4.1</b>	<b>Algeria .....</b>	<b>61</b>
4.1.1	Le renforcement de la police des eaux en synergie avec la police économique .....	61
4.1.2	Une meilleure définition des sanctions pénales et la mise ne place d’une meilleure coordination avec les services du Ministère de la justice .....	62
4.1.3	Une meilleure utilisation des sanctions administratives existantes et un renforcement et un renforcement de leur arsenal en synergie avec les tribunaux administratifs.....	62
<b>4.2</b>	<b>Jordan .....</b>	<b>63</b>
4.2.1	Codification and rationalization of the legal texts including sanctions.....	63
4.2.2	A necessary overall institutional reform .....	64
4.2.3	A support for capacity building of the agents .....	65
4.2.4	Implement financial penalties .....	65
<b>4.3</b>	<b>Lebanon .....</b>	<b>67</b>
4.3.1	Engager une réflexion sur la police de l’eau dans le but d’harmoniser les régimes et les contrôles administratifs .....	67
4.3.2	Améliorer la coordination interministérielle de l’eau au niveau central par la mise en place de nouvelles institutions .....	68
4.3.3	Repenser le rôle des Etablissements publics des eaux et de l’assainissement pour initier un circuit économique autour de la ressource .....	68
4.3.4	Clarifier et renforcer le dispositif coercitif en matière d’environnement dans une logique de codification et de transparence .....	69
<b>5</b>	<b>Chapter 5: Regional guideline for the establishment of water and environment prosecution systems and magistrates. ....</b>	<b>71</b>
<b>5.1</b>	<b>Scope, Structure and Key Features of these Guidelines .....</b>	<b>71</b>
<b>5.2</b>	<b>Content of the guidelines : themes and milestones .....</b>	<b>71</b>
5.2.1	THEME I : Strengthen the coordination and the Integrated Water Resources Management (IWRM) system through defining the water activities classification, the permitting system and the related administrative sanctions.....	71



5.2.2	THEME II : Amend the penal sanction classification and definitions to fit a large number and most common violations .....	73
5.2.3	THEME III : Create or improve a corps of specialized engineers and gather a sufficient inspectorate capacity force at relevant administrative level.....	76
5.2.4	THEME IV : Mobilize prosecutors and train magistrates.....	77
<b>6</b>	<b>Conclusions .....</b>	<b>80</b>
<b>7</b>	<b>Annexes .....</b>	<b>102</b>
7.1	Annex 1 : List of prosecutions related to water supply regulations (England & Wales) 81	
7.2	Annex 2 : List of cautions related to water supply regulations (England & Wales)	86
7.3	Annex 3 : Organisation of the water field (Algeria).....	88
7.4	Annex 4 : Number of agents in the field of water (Algeria) .....	89
7.5	Annex 5 : By-Regulation establishing a special status for the field agents (Algeria)	90
7.6	Annex 6 : Article 30 of the Water Authority Law of Jordan (Law n° 18 of 1988, as amended in 2014).....	99
7.7	Annex 7 : Jordan’s surface basins.....	101
7.8	Annex 8 : Jordan’s groundwater basins.....	102



## List of Annexes

### England & Wales

Annex 1: List of prosecutions related to water supply regulations

Annex 2: List of cautions related to water supply regulations

### Algeria

Annex 3 : Organisation du secteur de l'eau

Annex 4 : Effectifs du secteur de l'eau

Annex 5 : Projet de décret exécutif instituant le statut particulier de la police des eaux

### Jordan

Annex 6: Article 30 of the Water Authority Law of Jordan (Law n° 18 of 1988, as amended in 2014)

Annex 7: Jordan's surface basins

Annex 8: Jordan's groundwater basins





## List of Acronyms

Algeria	
<b>AGIRE</b>	National Agency for Integrated Water Resources Management (Agence nationale de la gestion intégrée des ressources en eau)
<b>ABH</b>	Water Basin Agency (Agence de bassin hydrographique)
<b>ANBT</b>	National Agency for Dams and Water Diversions Agence nationale des barrages et transferts
<b>DAPE</b>	Directorate for Sewage and Environmental Protection (Direction de l'assainissement et de la protection de l'environnement)
<b>DAEP</b>	Drinking Water Supply Directorate (Direction de l'alimentation en eau potable )
<b>DEAH</b>	Directorate for Studies and Hydraulic Works (Direction des Etudes et des Aménagements Hydrauliques)
<b>DHA</b>	(Direction de l'hydraulique agricole)
<b>ANRH</b>	National Agency for Hydraulic Resources (Agence nationale des ressources hydrauliques)
<b>ONID</b>	National Office for Irrigation and Drainage (Office national pour l'irrigation et le Drainage)
<b>MRE</b>	Ministry for Water Resources (Ministère des Ressources en Eau)
Jordan	
<b>WAJ</b>	Water Authority of Jordan
<b>MWI</b>	Ministry of Water and Irrigation
<b>JVA</b>	Jordan Valley Authority
<b>MoE</b>	Ministry of Environment
<b>JD</b>	Jordanian dinar



Lebanon	
<b>MEE / MRHE</b>	Ministry of Energy and Water (Ministère de Énergie et de l'Eau)
<b>DSAP</b>	Directeur de la Santé et de l'Assistance Publique
<b>MSP</b>	Ministère de la santé publique
<b>ME</b>	Ministère de l'environnement
<b>LLB</b>	Lebanese liras



## Executive Summary

Within the regional context of increasing water scarcity, combined pressure on water resources from a wide range of users and desertification processes, in connection with climate change, the active promotion and extensive dissemination of sustainable water management policies and practices has become a challenging matter. Following the objective of improving water governance and IWRM implementation, the legal and institutional capacities are known to be key success factors for prosecution of violators of environment and water legislations.

Some developed countries known for their advancements in prosecuting violators of water and environment legislations (namely France, England and Wales) are helping to provide an overview of best practices in this area. Both legal and institutional capacities for prosecuting violators of water and environment legislations have been assessed in detail in some of the SWIM Partner Countries (namely Algeria, Jordan and Lebanon). Field missions were organized in the countries for evaluating how administrative measures and criminal sanctions in terms of compliance and enforcement.

It has led experts to conduct the double assessment of the adequacy of the currently existing water legislation in terms of their compliance and enforcement ; and of the current institutional and judiciary capacities (systems, procedures, mechanisms, prosecutors and judges responsible for water and environment, etc.) to handle cases of water and/or environment violations.

The first assessment revealed that the three focus countries suffered from near absence of a central entity to manage water resources within an IWRM context, even if some other competencies in the field of water are handed to other line ministries such as Ministries of Public Health, Environment, Interior, etc. The improvement of mainstreaming and coordination between the ministries involved in water management and sometimes inside the Water Ministry still remains to be emphasized.

To this effect, it was also revealed that the main difficulty met by the three focus countries is how to develop a mechanism to implement the IWRM concepts by integrating its various components in a well-balanced water management system (socio-economical and ecological aspects, quantity and quality, reconciling of the main different uses of water, etc.). An appropriate mechanism would result in an operational system for efficiently controlling the uses and misuses of water resources. In terms of regulating and enforcing water related legislation, it was included that there is a necessity for the focus countries to consider the development and organization for the following:

- A comprehensive permitting system based on a classification and objective criteria of operations likely to affect, to a significant extent, the water resources and the aquatic ecosystems;
- A controlling system at the appropriate local level, operated by a well-trained and motivated staff of engineers or technicians;
- An overall reshaping of both administrative and penal sanctions in close cooperation with the Ministry of Justice and the local Courts.
- A system for cooperation among relevant line ministries through a central high level advisory council.

The second assessment has revealed that the three focus Countries of are facing diverse situations regarding the legal and institutional capacities for prosecuting water and environment legislations. Meanwhile, they also have an opportunity to design and implement a road map towards enforcing the rule of law in the water and environment sectors with the view of achieving compliance. In a context of increased water scarcity combined with high users pressure upon the resources, desertification processes and climate change, this objective participates in promoting sustainable water management



policies and practices. Based on the outcomes of the assessment phases, propositions and recommendations have been issued to each one of the three selected countries. This phase includes measures needed to undertake in order to develop adequate institutional and legislative capacities needed to appropriately prosecute and adjudicate noncompliance and enforce water and legislations.

**For Algeria :**

- Strengthen the police of waters in coordination with the economic police.
- Develop a better definition of criminal sanctions and the establishment of better coordination with the services of the Ministry of justice.
- A better use of existing administrative sanctions and strengthening of their synergy with administrative tribunals

**For Lebanon :**

- Review the functions of water police to harmonize plans and administrative controls
- Improve inter-ministerial coordination on water at central level through reforms.
- Reconsider the role of public institutions of water and sanitation to establish the economic value of water.
- Clarify and reinforce the disputable arrangements on environment matter using a logic approach of consolidation and transparency.

**For Jordan:**

- Codify and rationalize the legal texts including sanctions
- Consider overall institutional reform at central and basin levels as necessary.
- Support for capacity building of the water enforcement agents
- Implement financial penalties as stated by law.

Based on the elaboration of special and general recommendations per country, and in order to encourage the establishment of adequate water and environment prosecution systems, the experts have developed simple regional guidelines & recommendations for policy makers and magistrates. These guidelines and recommendations have been carefully designed to help implementing measures they can undertake and policy options they can implement to gradually develop their institutional and legislative capacities to prosecute and adjudicate noncompliance and enforce water and environment legislations.

The proposed regional guidelines and recommendations for the establishment of water and environment prosecution systems and magistrates as part of the national judiciary systems in the SWIM-SM countries, took into account the experiences of France, Great-Britain and the three visited countries (Algeria, Lebanon, Jordan).

Four main measures were identified to cover most of the scope of a general framework policy on water and environment violations and enforcement, they include the following:

1. Improving the water activities classification and the related administrative sanction
2. Amending the penal sanction definitions to fit a large number and most common violations
3. Creating a corps of specialized engineers and gather a sufficient inspectorate force
4. Mobilizing prosecutors and train magistrates to adapt to societal demand of protection



## Introduction

The overall objective of the SWIM-Support Mechanism (SM) program component is to promote the extensive dissemination of sustainable water management policies and practices in the region in the context of increasing water scarcity, combined pressure on water resources from a wide range of users and desertification processes, in connection with climate change. The specific objectives of the SWIM-SM are:

- To raise the awareness of decision-makers and stakeholders in the Partner Countries on existing and upcoming threats to water resources, on the necessity to switch to more viable water consumption models as well as on possible solutions to face the challenges.
- To support the Partner Countries in designing and implementing sustainable water management policies at the national and local levels, in liaison with on-going relevant international initiatives.
- To contribute to institutional strengthening, to the development of the necessary planning and management skills and to the transfer of know-how.

The legal and institutional capacities available in the country are key factors for prosecution of water offences. Assessing those capacities is a prerequisite to the elaboration of special and general recommendations. This includes evaluating administrative measures to compel, special authority orders, compliance through court action (injunctions, prosecution) and penal prosecution with corresponding sanctions.

The general objective is to assess and provide guidelines on the institutional and legislative capacities needed for the prosecution of non-compliance with water legislation in three selected countries, namely Lebanon, Algeria and Jordan. French and English/Welsh's systems are first described in order to provide a general overview on how developed countries have improved their systems and procedures to prosecute violators of water and environment legislations.

The adequacy of the selected countries current water and environmental legislations has been reviewed in terms of their compliance and enforcement during the assessment phase. Assessment is aiming readiness and appropriateness for conformity and enforcement. This entails a short analysis of the ease and suitability of the structure, content, integrity, acceptability and techno-economic feasibility for compliance and enforcement.

Assessment has embedded the examination of the existing institutional and judiciary capacities to appropriately put on trial cases of water violations and the identification of the main achievements, gaps, constraints, challenges and opportunities available to prosecute and adjudicate cases of non conformity (systems, mechanisms, legal procedures, trained prosecutors and judges responsible for water and environment, etc.).

Based on the outcomes of the assessment phases, propositions and recommendations have been issued to each one of the three selected countries. This phase includes measures needed to undertake in order to develop adequate institutional and legislative capacities needed to appropriately prosecute and adjudicate noncompliance and enforce water and legislations.

Finally, guidelines catered for countries of the SWIM region have been developed on measures they can undertake and policy options they can implement to gradually develop their institutional and legislative capacities to prosecute and adjudicate noncompliance and enforce legislations. This entails recommendations for amendments in water and environmental legislations, suggestions of institutional structures and legal procedures for the judiciary system to address violations, capacity development



needed for prosecutors and judges, operational systems and mechanisms for systematic enforcement of legislations, basic rules in assessing sanctions that commensurate with degree of violation, etc.

The structure of the report is composed of the 5 following chapters.

The **first chapter** consists of a review of best practices in prosecuting violators of water legislation in France, England and Wales.

The **second chapter** is assessing the adequacy of the currently existing water legislation in terms of their compliance and enforcement in the three selected PCs.

The **third chapter** is examining the current institutional and judiciary capacities (systems, procedures, mechanisms, prosecutors and judges responsible for water and environment, etc.) to handle cases of water and/or environment violations in each one of the three selected PCs.

The **fourth chapter** sets out recommendations and advices on procedures, institutional and legislative capacities needed for the prosecution of non-compliance with water and environment legislations for each one of the three selected PCs.

The **fifth chapter** sets out a regional guideline foreseeing a set of recommendations and advices for the establishment of adequate water and environment prosecution systems and magistrates as part of the national judiciary systems in the SWIM-SM countries.



# 1 Chapter 1: General overview of best practices in prosecuting violators of water and environment legislations

## 1.1 France

### 1.1.1 Origine et évolution du système

Conforme à sa tradition romaniste de distinction entre le droit public et le droit privé, la France dispose depuis la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau d'un arsenal sophistiqué d'une part de sanctions administratives susceptibles d'être mises en œuvre directement par l'administration sous le contrôle du juge administratif, d'autre part de sanctions pénales que seul le juge judiciaire est habilité à prononcer à l'encontre des administrés justiciables qui ne respecteraient pas les règles destinées à préserver la ressource en eau – qu'elle soit superficielle, souterraine ou marine dans les limites des 12 milles nautiques territoriaux – et les milieux aquatiques.

L'objectif poursuivi par les dispositifs est de permettre la remise des lieux en l'état dans lequel ils se trouvaient avant la commission de l'infraction ou la réalisation de l'opération non conforme.

Avant la loi de 1992, il n'existait aucun corpus spécifique de sanctions dans le même domaine de l'eau et seul s'appliquait depuis 1980 un nombre très limité de sanctions pénales en matière de pollution des eaux, issues pour la plupart d'une loi du 16 décembre 1964.

Depuis le 1er juillet 2013, le corpus spécifique de sanctions administratives et pénales spécifique à l'eau a été étendu à l'ensemble des domaines de l'environnement (code de l'environnement, art. L. 170-1 et s. ajoutés par l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012) dans un souci de simplification et d'harmonisation du système.

### 1.1.2 Contenu du dispositif

#### A) S'agissant des sanctions administratives

Au nombre de six, leur mise en œuvre par l'Administration doit respecter un certain nombre de principes, pour la plupart garantis par la Constitution.

##### a) Les différentes sanctions

- La consignation administrative

Il s'agit de bloquer sur un compte du Trésor public les sommes correspondantes à l'estimation du montant des travaux à réaliser par le contrevenant pour éviter d'en faire supporter *in fine* le coût à l'Etat.

- L'exécution d'office ou travaux d'office

Cette exécution doit se faire normalement grâce aux sommes consignées, sauf en cas d'insolvabilité du contrevenant l'Etat prenant alors le relais.

- La suspension administrative

Il s'agit d'une mesure provisoire prononcée en cas de refus délibéré de déférer à une mise en demeure d'exécution telle ou telle mesure, notamment de remise en état.

- L'amende administrative

Peu utilisée, elle peut être fixée au cas par cas dans la limite d'un plafond (15 000 €).



- L'astreinte administrative

Plafonnée également à 15 000 € par jour de retard mis par le contrevenant à exécuter, l'astreinte a pour objet d'inciter celui-ci à se conformer à la décision prise à son encontre...

- La fermeture ou suppression administrative

Motivée par une atteinte importante à l'environnement, la fermeture ou suppression administrative est réservée aux opérations réalisées sans autorisation ou déclaration à l'issue d'une absence de satisfaction d'une mise en demeure de régulariser.

## b) L'encadrement des sanctions

L'exécution d'office ne peut être ordonnée sans mise en demeure préalable de régulariser la situation.

D'une manière générale, la mise en œuvre de ces sanctions doit notamment respecter les principes de proportionnalité de la sanction, de personnalité des peines, du respect des droits de la défense ainsi que du droit de recours juridictionnel.

## B) S'agissant des sanctions pénales

Ces sanctions comportent d'une part des peines d'emprisonnement ou d'amende prévues en fonction de la gravité de l'infraction commise et classifiées soit de façon transversale, soit selon les différents types de polices liées à l'eau, d'autre part des mesures d'accompagnement.

### a) Les peines encourues

Celles-ci varient en fonction de la gravité des infractions qui s'échelonnent du crime (crime de terrorisme écologique), aux délits (délits de pollution, de défaut d'autorisation notamment) et aux contraventions (par exemple, défaut de déclaration).

Depuis le 1er juillet 2013 pour des motifs liés à l'harmonisation et à la simplification administratives, certaines sanctions sont désormais transversales, c'est-à-dire applicables à tous les domaines de l'environnement, comme le défaut d'autorisation, la violation de mesures prises en application de la loi, la poursuite d'une opération sans se conformer à une mise en demeure, l'obstacle mis à agent dans l'exercice de ses fonctions...). D'autres sanctions demeurent régies par les domaines spécifiques de l'eau auxquelles elles sont liées :

- Infraction à la police de l'eau (délit de pollution avec effets sur la santé de l'homme, la faune autre que le poisson, contraventions pour défaut de déclaration, pour non respect des mesures de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, des pratiques agricoles, d'épandage des boues issues du traitement des eaux usées) ;
- Infractions à la police de la pêche (délit de pollution avec effets sur la santé du poisson, de destruction de frayères, notamment) ;
- Infractions à la police de l'énergie (délit d'exploitation d'une entreprise hydraulique sans concession ou autorisation, de non respect du cahier des charges ou du règlement d'eau) ;
- Infractions à la police des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- Infractions à la police de la conservation du domaine public fluvial (délits d'exécution de travail et de prise d'eau, d'ouvrage susceptible de nuire à l'écoulement des eaux sans autorisation, de non-respect des règles de protection du domaine public fluvial) ;





- Infractions à la salubrité (notamment délits d'atteinte aux périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine, de dégradation des ouvrages publics destinés à recevoir ou conduire les eaux d'alimentation).

#### b) Les mesures d'accompagnement

En cas de reconnaissance de culpabilité avérée susceptible d'entraîner la condamnation à une peine d'emprisonnement ou d'amende, le juge judiciaire (pénal) peut également ordonner des mesures d'accompagnement qui sont :

- L'ordre de cessation ou de suspension de l'opération ;
- L'ajournement du prononcé de la peine et l'injonction de respecter, sous astreintes, des prescriptions ;
- La restauration du milieu aquatique ;
- Le prononcé de peines complémentaires, comme par exemple la publication ou l'affichage aux frais du condamné de la décision intervenue.

L'objectif poursuivi n'est pas de prononcer une condamnation pour une condamnation mais d'user de divers moyens pour obtenir la restauration du milieu aquatique dans l'état où il se trouvait avant que l'infraction ne soit commise, par exemple en ajournant le prononcé de la peine et en l'assortissant d'une injonction de remise en l'état sous astreinte, la condamnation pénale n'étant pas prononcée au final si les prescriptions sont effectivement mises en œuvre.

#### c) La transaction pénale

Existant à l'origine en matière piscicole et forestière, la procédure de transaction pénale a été progressivement étendue à la police de l'eau (2006) puis à l'ensemble des domaines de l'environnement (2012). Visant à désengorger les tribunaux judiciaires, cette procédure permet à l'autorité administrative de transiger sur la poursuite des contraventions et des délits avec leurs auteurs, c'est-à-dire d'éviter la condamnation pénale en échange d'une contrepartie pécuniaire (amende transactionnelle) fixée selon des barèmes préétablis, pour autant qu'il s'agisse de faits d'une faible gravité et de situations ne résultant pas d'un acte manifestement délibéré et que leurs auteurs acceptent le principe de la transaction .

Par ailleurs, la transaction ainsi proposée par l'administration doit être homologuée par un magistrat de l'ordre judiciaire (995 transactions pénales proposées en 2013 dans les domaines de l'eau, de la pêche et des parcs nationaux).

### **1.1.3 Mise en oeuvre du dispositif**

La mise en oeuvre du dispositif répressif est réalisée par les agents de contrôle de l'administration (dispositif administratif répressif) sous la supervision du juge administratif et par le juge judiciaire (dispositif répressif judiciaire).

#### A) Les agents chargés du contrôle et les modalités du contrôle

##### a) S'agissant du dispositif administratif répressif

Le contrôle est effectué à l'échelon local par les agents compétents des services déconcentrés dépendant du préfet ou des autres autorités administratives compétentes.



L'accès aux locaux susceptibles de faire l'objet du contrôle administratif est strictement encadré dans l'espace (selon qu'il s'agit ou non de domiciles ou de parties de locaux à usage d'habitation) et dans le temps (horaires stricts d'accès, procédure spécifique en cas d'absence de l'occupant).

Le contrôle inclut le recueil de documents sur place et l'échange d'information avec d'autres agents chargés du contrôle qui, en cas de non conformité avérée, procèdent à la rédaction du rapport de manquement administratif qui aboutit à une mise en demeure soit de régulariser la situation administrative (par exemple en cas d'absence du titre requis, telle une autorisation ou une déclaration), soit de respecter les prescriptions imposées.

La mise en demeure obligatoirement assortie d'un délai raisonnable peut être contestée par son destinataire devant le juge administratif, étant entendu que l'administration est tenue de procéder à une telle mise en demeure en cas de non respect avéré de la réglementation et avant d'imposer une exécution d'office de travaux.

Une opération de contrôle administratif pourrait bien évidemment déboucher sur une action de contrôle judiciaire si, à l'occasion du contrôle administratif, une infraction pénale venait à être constatée.

#### b) S'agissant du dispositif judiciaire répressif

A la différence du contrôle administratif, les agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions pénales doivent, pour ce faire, être spécialement commissionnés auprès de l'autorité administrative dont ils dépendent et assermentés par le juge judiciaire territorialement compétent. Il en va ainsi des inspecteurs de l'environnement depuis le 1er juillet 2013 ou des autres agents commissionnés à tel ou tel titre. Les officiers ou agents de police judiciaire disposent d'office de ces pouvoirs inhérents à leurs fonctions mêmes (gendarmes, policiers, maires notamment).

L'accès aux locaux est également strictement encadré dans l'espace et dans le temps.

Les agents peuvent collecter toutes informations nécessaires en procédant au recueil des observations, à la consultation des documents et en communiquant sur les faits avec d'autres administrations. Ils peuvent, afin de constituer des preuves, procéder à toutes saisies et prélèvements d'échantillons qui s'avèreraient nécessaires.

Les mêmes agents sont habilités, à la requête du procureur et sous le contrôle du juge des libertés et de la détention, à procéder à la consignation judiciaire d'objets ou de dispositifs suspectés d'être non-conformes.

Au fond, la procédure est concrétisée par la rédaction d'un procès-verbal de constatation qui doit être transmis par l'agent verbalisateur, dans un délai de cinq jours suivant sa clôture, au Procureur.

#### B) Le rôle du juge judiciaire

D'une manière générale dans le système français, le juge judiciaire – en l'occurrence, le juge de la liberté et de la détention – prononce les peines correspondant aux infractions constatées et avérées dans le domaine de l'environnement.

Plus en amont, le procureur de la République est obligatoirement informé par les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités territoriales avant qu'ils n'accèdent aux lieux dans lesquels ils recherchent des infractions, ce à quoi le procureur peut s'opposer. Celui-ci est obligatoirement destinataire des procès-verbaux de constatation des infractions.



Les agents de l'Etat et des collectivités territoriales régulièrement commissionnés et assermentés peuvent être requis par le procureur pour rechercher et constater les infractions, ceux-ci étant eux-mêmes habilités à requérir la force publique pour ce faire.

Enfin, il appartient au même procureur d'encadrer la procédure de transaction pénale mise en œuvre par les services administratifs, en particulier en donnant son accord pour la mise en œuvre.

#### **1.1.4 Appréciation du système**

##### **A) Le développement des sanctions administratives et l'encadrement de leur mise en œuvre par le juge administratif**

Afin de décharger le juge judiciaire et de mieux assurer la surveillance et la mise en œuvre des sanctions ad hoc notamment en matière environnementale, le pouvoir de sanction administrative est devenu ces dernières décennies un procédé comme un autre au service de l'exécution des actes administratifs et plus généralement des règles de droit.

Le nombre de cas assortis de sanctions administratives s'est accru régulièrement depuis 1992, date de sa mise en œuvre dans le domaine de l'eau, et a été généralisé depuis le 1er juillet 2013 à l'ensemble des domaines de l'environnement, en dépit des critiques formulées à l'encontre du système (pouvoirs de réglementation et de sanction « dans les mêmes mains », risques de garanties insuffisantes), toutefois compensées dans une large mesure par un encadrement au moyen de principes généraux du droit comme les droits de la défense, l'interprétation stricte des textes répressifs, l'exclusion de toute peine privative de liberté, la procédure contradictoire, la motivation de la décision, la proportionnalité de la sanction, la soumission à un contrôle juridictionnel...).

S'il est bien évidemment encore prématuré de juger de l'efficacité du système étendu mis en œuvre à compter du 1er juillet 2013 pour l'ensemble des domaines environnementaux, une première appréciation peut toutefois être portée sur la période 1992-2013 au vu de l'application faite par le juge administratif des procédures de mises en demeure et de sanctions administratives.

Ainsi, la jurisprudence se concentre d'une part sur l'exécution des mesures à faire prendre en cas de pollution accidentelle, d'autre part sur la procédure de mise en demeure, préalable sine qua non à la mise en œuvre effective des sanctions administratives.

Dans le cadre de la pollution accidentelle (incident ou accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité des eaux), l'urgence permet à l'administration d'agir en limitant au maximum le formalisme, d'où le grand nombre de recours juridictionnels qui ont permis au travers des décisions rendues de mieux encadrer les pouvoirs du préfet.

Dès lors que toute mise en œuvre effective d'une sanction administrative doit être précédée d'une mise en demeure assortie d'un délai raisonnable, la décision elle-même consistant à mettre un administré en demeure soit de régulariser sa situation, soit d'exécuter telle sanction, a également fait l'objet de nombreux recours générateurs de décisions juridictionnelles qui ont permis de mieux en fixer le cadre procédural.

En effet, le juge administratif rappelle notamment à cette occasion que :

- toute décision de mise en demeure doit être motivée et un délai d'exécution raisonnable fixé en proportion avec les mesures à prendre ;
- toute sanction administrative doit être précédée d'une mise en demeure pour pouvoir être exécutée.



S'agissant des sanctions administratives elles-mêmes, si la jurisprudence apparaît moins abondante, les décisions rendues par le juge portent essentiellement sur la consignation (des sommes nécessaires à l'exécution des travaux de remise en état) et l'exécution d'office et, à un degré moindre sur la suspension d'une opération et la fermeture/suppression d'une installation.

Concrètement sur le terrain dans le domaine de l'eau, les opérations de contrôle sont effectuées par 1800 agents (soit 1200 inspecteurs de l'environnement auxquels s'ajoutent 600 agents de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques) répartis sur 100 départements.

Pour l'année 2013 dans le domaine de l'eau pour 1156 autorisations et 12419 déclarations délivrées, ont été effectués 71049 contrôles administratifs conformes (dont 33 694 sur pièces et 37 355 sur site) et 13 343 contrôles administratifs non conformes (dont 4 208 sur pièces et 9 135 sur site), des suites administratives ayant été données pour 4 693 de ces derniers.

### B) La concentration de l'action du juge judiciaire sur les sanctions pénales aisément constatables

Durant la dernière décennie, les infractions pénales se sont diversifiées dans le domaine de l'eau, en particulier au fur et à mesure de l'accroissement de la technicité du secteur et de la multiplication de l'usage de substances polluantes différenciées.

L'examen de la jurisprudence des trois dernières décennies fait toutefois ressortir une concentration de l'action du juge judiciaire sur les sanctions pénales les plus facilement constatables.

A titre principal, les qualifications les plus fréquemment retenues, sont les délits de pollution (en particulier en cas d'atteinte de la part de l'auteur de la pollution, la simple constatation visuelle d'éléments polluants et la présence de poisson morts), de construction d'ouvrage en rivière en l'absence de dispositif permettant de maintenir un débit minimal ou le franchissement des poissons migrateurs ainsi que les contraventions en matière de défaut d'autorisation ou de déclaration.

De façon classique, sont incriminés les propriétaires ou les exploitants d'ouvrages, les chefs d'entreprises et les personnes morales, plus rarement les maires (essentiellement pour ces derniers en cas de défaut de fonctionnement de stations d'épuration et de pollutions subséquentes).

Le juge judiciaire est parfois réticent à incriminer sur le fondement d'infractions trop techniques, pour autant que l'agent verbalisateur soit parvenu, eu égard à cette trop grande technicité, à caractériser l'infraction de façon suffisamment claire et certaine par son procès-verbal.

En cas de constitution de partie civile, le juge pénal vérifie la pertinence d'évaluation du préjudice matériel ou du préjudice moral et, en cas de doute sur sa quantification, il sursoit à statuer après avoir ordonné une expertise pour ce faire.

S'agissant enfin du préjudice écologique, introduit assez récemment dans le système français, consistant en l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement et découlant d'une infraction ayant conduit à provoquer des dommages environnementaux, l'indemnisation se fait selon les règles classiques : la preuve d'une faute, la preuve d'un dommage subi et la relation de causalité entre la faute et le dommage.

Pour l'année 2013 dans le seul domaine de l'eau douce (24% des infractions relevées en matière environnementale), 6169 infractions ont été constatées, avec seulement 11 obstacles aux fonctions des agents de recherche et de constatation des mêmes infractions.



## 1.2 England and Wales

### 1.2.1 History and evolution of the system

Though the legislation about water is related to the United Kingdom as a whole, it concerns mainly England and Wales.

Water legislation in England and Wales dates from Victorian Times. In those times, Parliament Acts gave strong powers to local authorities and private companies to provide water and sewerage services to the population.

Then, with the Water Resources Act of 1963, the abstraction and seize of water resources become managed on a regional basis. This act created the “River Authorities”, whose function was to reinforce the law relating to water resources, river pollution, land drainage, fisheries and water space recreation.

The administration of water law remained local until the Water Act 1973, which created ten regional water authorities whose areas were defined by river basins. These were responsible for water supplies, sewage disposals, and river basin management. They had to cooperate with the local authorities.

The Water Act of 1989 privatized the ten regional authorities. The river functions were transferred to a new entity: the National Rivers Authority (NRA). This NRA was later integrated into the Environment Agency with the Environment Act of 1995.

These acts consist of the substance of the United Kingdom's water law. The following acts of Parliament will only update the body of the legislation.

#### a) The Water Resources Act 1991

This act was introduced with the Water Act , the Statutory Water Act, the Water Industry Act and the Land Drainage Act, all dating back to 1991. The Water Resources Act 1991 has been amended by the Water industry act of 1999 and the Water Act of 2003.

This act of the Parliament of the United Kingdom regulates water resources, water quality, pollution and flood defence. It consolidates the existing water legislation, very sparse, composed of twenty pieces of legislation at least.

It is composed of four parts: Part I is the introduction, Part II provides the general structure for the management of water resources. Part III explains the standards expected for controlled waters; and what is considered as water pollution. Part IV provides information on mitigation through flood defence.

The section 85 of the Water Resources Act delivers the offence of polluting controlled waters. Controlled waters can be territorial, coastal, inland and ground water. It imposes criminal liability on those who pollute natural water resources.

The Water Resources Act of 1991 (or WRA) sets up the Environment Agency which stands in for the National Rivers Authority. The Environment Agency was established in 1996 to protect and improve the environment. It is composed of around 10,600 employees. Its head office is in Bristol and it detains another office in London. The Environment Agency offices are spread all over England, divided into 16 areas.

It's main aim is to control and handle the management of any reservoirs and other works. A practical evaluation system known as General Quality Assessments (GQAs) was established by the Environment Agency in order to monitor inland waters by testing both biological and chemical substances which could affect the health of the surrounding ecosystems.



Relatively to the 85th section of the WRA, the Environment Agency or private individual associations may deliver enforcement measures, civil sanctions or prosecutions against people or companies responsible for crimes concerning water. But, in order to accomplish these missions, the Environmental Agency following the Environmental permitting Regulations of 2010 guide.

#### b) The Environmental Permitting Regulations 2010

These regulations came into force on 6th April 2010. They apply to the sea adjacent to England and Wales as far as the seaward boundary of the territorial sea. They were made by The Secretary of State in relation to England, and the Welsh Ministers in relation to Wales. According to the 8th article of part 1, the Regulations take care of the “regulated facility” which can be any of the following— (a) an installation, (b) mobile plant, (c) a waste operation, (d) a mining waste operation, (e) a radioactive substances activity, (f) a water discharge activity, (g) a groundwater activity. Currently abstractions are not under the Environmental permitting Regulation but that may come in under the new Water Act.

- What is environmental permitting?

Facilities that produce waste or emissions that pollute air, water or land could harm the environment or human health unless they are controlled. The environmental permitting regime (‘the regime’) requires operators to obtain permits for these facilities. The supervision of the facilities is made all through the process by regulators. This regime has multiple objectives such as the protection of the environment and reducing the administrative burden on both regulators and operators.

- Who are the regulators?

Both the Environmental Agency and local authorities are regulators. Each of these two actors regulate certain type of activities.

The Environmental Agency regulates installations, waste mobile plants, waste operations, mining waste operations, radioactive substances activities, water discharge activities, groundwater activities.

The relevant local authorities take care of installations including any waste operations, water discharge activities or groundwater activities carried on as part of the installation or mobile plant, mall waste incineration plants and solvent emission activities.

### **1.2.2 Overview of the content of the system**

The offences are substantially the same in the Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2010 (regulations 38(1) and 12(1)) and in the section 85 of the Water Resources Act 1991.

The main offence is to cause or knowingly permit poisonous, noxious, or polluting matter or any solid waste to enter any controlled waters. Further offences, for example, a breach of conditions in a discharge consent, are also introduced by s.85. Section 85 does not define the words poisonous, noxious, or polluting; leaving the words open to flexible interpretation by the courts.

It is an offence to “cause” or “knowingly permit” a water discharge activity unless it is authorized by an environmental permit or exemption. They include:

- discharging poisonous, noxious or polluting matter or solid waste matter into inland freshwater, coastal waters and relevant territorial waters.
- discharging trade or sewage effluent into inland freshwater, coastal waters and relevant territorial waters
- cutting or uprooting substantial amounts of vegetation in any inland freshwaters, without taking reasonable steps to remove it.



It is also an offence to “cause” or “knowingly permit” a groundwater activity unless you detain an environmental permit or exemption. Groundwater activities cover mainly discharges of pollutants directly into groundwater.

Section 85 can be divided into two distinct offences : that of ‘causing’ pollution and that of ‘knowingly permitting’ pollution. Recent cases have shown that ‘causing’ requires a positive act by the defendant whereas ‘knowingly permitting’ usually does come about as a result of inaction, inactivity or ignoring the pollution.

This is a strict liability offence : intention or negligence by the defendant is not required for the offence to be committed, as illustrated by the word ‘cause’. The second component of the offence, ‘knowingly permit’ is used less frequently in prosecutions, as it requires proof of intention in order for the defendant to be liable.

The distinction between the two is shown in two recent cases: Wychavon District Council vs National Rivers Authority (unreported 31 July, 1992) and National Rivers Authority vs Welsh Development Agency [1993] EGCS 160. In the former case, the council was found not to have “caused pollution” when sewage effluent from a hospital had entered a storm overflow and subsequently polluted the river Avon. It was the council’s responsibility only to check and maintain the overflow and the court found that, since it had not committed a deliberate or positive act to cause the pollution, it could not be liable. In the latter case, the Welsh Development Agency had built an industrial estate and had laid the drainage system to it. It had let pollution enter a stream. The Development Agency had not “caused the pollution” since it was not a positive act; all it had done had been to build the drainage system. In both cases, if the defendants had been aware that pollution was entering the watercourse and simply allowed it to continue, they would probably have been guilty under the ‘knowingly permitting’ arm of Section 85.

### **1.2.3 The implementation of the system**

Regarding these two legislations, the Environmental Agency or local authorities have to supervise certain activities related to controlled waters.

In order to do this, they follow four objectives :

- Stop offending : stop an illegal activity from continuing
- Restore or Remediate : restore environmental harm or damage
- Bring under regulatory control : put an illegal activity into compliance with the law
- Punish and/or Deter

According to the gravity of the offence or fault made by the operator, these controlling organizations use a wide list of sanctions. This list is composed of three types of sanctions, used in proportion with the seriousness of the offence.

Before that, if a risk of serious pollution appears, the regulators have to serve a “suspension notice under regulation 37(2) of the Regulations. This is necessary even if the operator didn't breach any of the condition of his permit. A suspension notice may also be served by a local authority regulator for non payment of a charge. A suspension notice allows activities to continue unless their cessation is necessary to take care of the risk of pollution.

#### **A) The Enforcement measures**

##### **a) Advice and guidance - compliance assistance**



Providing advice and assistance to an operator in order for him to come back into compliance is essential when an offence is committed or is about to be committed. This compliance assistance may be either verbal or written, but will be recorded. While this guidance is given, a solution to the possible water pollution will be proposed.

#### b) Warnings

A warning is a written notification given by the regulators when they believe an offence has been committed. It can be a written letter or can be made during a compliance assistance visit. It will be recorded and may, in case of further non-compliance, influence a choice of sanction.

#### c) Notices and powers

- The revocation notice

The regulator uses this type of notice to revoke the activity from the operator. Revocation may be appropriate when exhaustive use of other enforcement tools has failed to protect the environment properly, when the permit holder is no longer the operator or when the operator is considered not to be competent. Unlike other types of notice, if a revocation notice is appealed, the revocation does not take effect until the appeal is determined or withdrawn.

- Environmental Protection Act 1990 : Notice to remove waste (Section 59 and 59Z)
- Water Resources Act 1991 : Anti-pollution works notice
- Remediation powers

If an operator commits an offence that causes pollution, the regulator may decide to remedy pollution at the operator's expense.

### B) The Civil sanctions

The Civil sanctions are established in the Regulatory Enforcement and Sanctions Act of 2008 (RES). From 4 January 2011, the Environment Agency (EA) and Natural England were granted powers to use these civil sanctions in relation to specified environmental offences. The relevant offences include (among others) the unlawful deposit, treatment or disposal of waste; offences against drought orders; and breach of duties relating to areas of special scientific interest (SSSIs). **Civil sanctions are used for environmental offences but they are not being used for water, though this may come in the future.**

#### a) Fixed Monetary Penalties (FMPs)

These are fixed penalties used for offences with minor or no direct environmental impact, such as paperwork and administration offences. They will be most appropriate where advice and guidance has failed to secure the necessary improvements. Fixed Monetary Penalties are set at £300 for business and £100 for individuals. They may be used for offences where a low-level monetary penalty is more likely to change the offender's behaviour and encourage future compliance for example because advice and guidance has failed.

#### b) Variable Monetary Penalties





These can be imposed directly for more serious offences. Variable monetary penalties may be used instead of criminal sanctions for offences where imposing a financial penalty may change offender behaviour and deter others and / or lead to faster resolution.

#### c) Compliance Notices

These order the offender to come back into compliance. They may be used in a case where the offender has previously been in compliance with a requirement but is currently not fulfilling its obligations. The notice should ensure that the offender takes action to stop the non-compliance, explains the reasons of his behaviour and comes back into compliance. They can be combined with a Variable Monetary Penalty and a Restoration Notice.

#### d) Restoration Notices

These require the offender to put right any damage caused as a result of non-compliance. These notices can be used when damage has been caused to the environment and the action and work needed to repair the damage can be carried out by the offender. They may be used when restoration has not been undertaken voluntarily and a formal notice is necessary to ensure it is undertaken. They may be used when there is no other suitable enforcement notice available and when previous advice or guidance to encourage restoration has not been followed. They can be combined with a Variable Monetary Penalty and a Compliance Notice.

#### e) Stop Notices

A Stop Notice can be used in two sets of circumstances:

- to immediately stop an activity that is causing, or presents a significant risk of causing, serious harm to human health or the environment and when a specified offence is being, or is likely to be, committed;
- to immediately stop an activity that will likely cause or present a significant risk of causing serious harm to human health or the environment, and the activity likely to be carried on involves or will be likely to involve a specified offence.

#### f) Enforcement Undertakings (EUs)

These are legally binding voluntary agreements. They are offered to regulators by operators responsible of an offence. They are more likely to be accepted if they are offered early. They cannot be accepted if it has already been decided that a prosecution is necessary. The terms of the Enforcement Undertaking will normally contain an element of restoration as well as steps to ensure future compliance such as long-term investment in environmental management systems. Enforcement Undertakings should encourage legitimate business operators to make amends, come into compliance and prevent recurrence.

#### g) Non-compliance Penalties (NCPs)

A Non-Compliance Penalty is given when an offender fails to comply with a Compliance Notice, Restoration Notice or Third Party Undertaking.

### C) The Criminal sanctions



a) Fixed Penalty Notices (FPNs)

A Fixed Penalty Notice is a financial penalty for an offence, imposed by the regulator, which if unpaid can be dealt with by way of prosecution in the criminal courts. When a Fixed Penalty Notice is served, payment of the penalty discharges the liability. When a Fixed Penalty Notice is imposed but not paid, the operator will normally be prosecuted for the original offence.

b) The Formal Caution

The formal caution is a formal recorded criminal sanction which will be produced in court if there is further offending. It differs from the imposition of a civil sanction as the offence has been considered to be appropriate for a prosecution and, indeed, a repetition of similar offending would be likely to lead to such a response. When a formal caution is not accepted we will normally prosecute for the original offence.

c) Prosecution

Prosecution is the main criminal sanction. The sanction of prosecution is available for all criminal offences by law.

Conviction in a magistrates' court carries a fine up to £50,000 and up to twelve months imprisonment for the most serious offences under the Regulations. Conviction in the Crown court for those offences may lead to an unlimited fine and imprisonment for up to five years.

Regulators follow strict rules concerning factors to take into account when deciding whether to prosecute or not. Regulators use the Regulators' Compliance Code, Cabinet Office Enforcement Code and the Attorney General's Code for Crown Prosecutors to guide their decisions. For example, the Code for Crown Prosecutors is consulted to determine whether there is sufficient evidence and whether the prosecution is in the public interest. These Codes contain important safeguards for operators to ensure that the enforcement action taken by regulators is proportionate to the risks posed to the environment and to the seriousness of any breach of the law.

Listed below are the orders that a court may give following a conviction:

- disqualification of directors;
- confiscation of assets - Proceeds of Crime Act 2002;
- anti-social behaviour orders;
- forfeiture of equipment used to commit the offence;
- disqualification from driving;
- compensation;
- vehicle seizure;
- remediation – under the Environmental Permitting Regulations.

The Environment Agency or a private individual or association may bring prosecutions under Section 85.

Due to a growing dissatisfaction with existing criminal sanctions, alternative sanctions have been considered such as naming and shaming polluters, fixed monetary penalties, discretionary requirements, and enforcement undertakings

The appeals of the permits offered or refused by the Environment Agency must be made to the Secretary of State or the Welsh Ministers.



The Appeals of the criminal sanctions are made inside the jurisdiction system.

#### **1.2.4 The special role of the Drinking Water Inspectorate**

The Drinking Water Inspectorate (DWI) is the independent regulator of drinking water in England and Wales set up in 1990 by Parliament to provide independent reassurance that the privatized water industry delivers safe and clean drinking water to consumers. Its aim is to secure safe, clean drinking water for all and its work contributes to the strategic priorities of the Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra).

DWI's goal is to achieve compliance with the law by guidance and advice, making that those who carry out regulated activities understand the nature and extent of their responsibilities and comply voluntarily. Nevertheless, sometimes securing conformity with the law and the regulatory requirements needs to be sought by formal enforcement action. There is a spectrum of civil and criminal options available for reaching this objective. These range from advisory letters, warning letters, legally binding agreements for remedial action, enforcement notices with statutory effect (where an offence is committed if not obeyed) and criminal prosecution before the courts.

##### **A) The Enforcement Options**

Investigation of the circumstances or matters discovered on inspection, or following a complaint, or identified by assessment of data is essential. However, such an investigation does not have to be a criminal investigation and the DWI seeks a resolution of matters by taking the most appropriate enforcement option. The three general options are as follows:

###### **a) Advisory letters**

When the circumstances do not warrant carrying out a detailed investigation of a potential breach of law, the DWI will send an advisory letter or make recommendations in a written inspection report reminding the regulated business of the need to obey the law without prejudice to other purely civil remedies.

###### **b) Civil enforcement remedies**

Civil enforcement remedies for breaches of drinking water law can comprise the use of statutory powers such as:

- Stop and Remediation Notices;
- Minded to Enforce Letters (inviting the business to enter into a legally binding agreement to affect a remedy, these agreements are generally known as undertakings and once in place they negate the need for an Enforcement Order);
- Formal Letters requiring the business to make an application for a time limited exemption or approval (but only where such discretion is available in law);
- Enforcement Orders (requiring the business to enter into a legally binding agreement to affect a remedy).

###### **c) Criminal Investigations**



A criminal investigation is carried out for the purposes of gathering evidence to be used in a criminal trial. In such investigations, special provisions apply for the protection of suspects; most notably suspects are entitled to be cautioned in accordance with Code C of the Codes of Practice made under the Police and Criminal Evidence Act (1984) PACE.

Where it is suspected by DWI that a criminal offence has been committed and that the particular circumstances merit, at first sight, seeking criminal sanction, then the decision to carry out a criminal investigation will be made by a Deputy Chief Inspector having regard to the following criteria:

- The impact or potential impact of the offence on consumers;
- The alleged offender's response to previous advice and guidance;
- The risk of other similar offences being committed in relation to the same or other drinking water supplies under the control of the suspect;
- The likelihood that avoidance of regulatory requirements was intentional as opposed to a simple error or misunderstanding by the offender;
- The extent to which the risk management focus of the legislation is evident in the alleged offender's actions.

## B) The Criminal Investigations which may lead to prosecution

Criminal investigations will always be led by an inspector authorized by appointment under Section 86 (4) of the Water Industry Act 1991 to conduct such investigations. It is an offence for a water undertaker or licensed water supplier to impede an appointed inspector in the course of such duties. DWI may appoint any other specialist person, on a temporary basis, to assist their inspectors in the conduct of such an investigation. Such persons will be authorised under the Water Industry Act 1991.

Public prosecutors fall under the supervision of the Attorney General and the decisions to prosecute are taken in any case in accordance with the two principles set out in the Code for Crown Prosecutors (2009) (6th edition). Although DWI is not a public prosecutor in this sense, it has adopted these same principles as it governs its decision making on prosecutions, adapting them only when necessary to the specific offences in drinking water law. The two principles are, firstly the Sufficiency of Evidence, and secondly the Public Interest Factor.

### a) Companies and company office holders

If the Chief Inspector considers it is in the public interest to initiate criminal proceedings in court, these will normally begin against those responsible for the offence. The law also provides the possibility to prosecute "any relevant person". Typically, this would be when, despite reasonable controls by the regulated business, a person outside of its control is responsible for deliberate damage to water assets, or introducing contaminants into drinking water or other material circumstances.

### b) Civil penalties

Where an offence has been committed, in drinking water law, it is not possible to offer the offender the option of a civil financial penalty which if paid would mean a prosecution would not take place.

### c) Cautions under Criminal Justice Act 2003



Caution will be considered when all necessary remedial actions to prevent a recurrence have been taken by the regulated business and when the offence has arisen, at least in part, as a result of a simple mistake or genuine misunderstanding.

#### d) Warning Letters

The warning letter may be used where there is good reason to believe that an offence has been committed but where a caution is not appropriate. For example, where the offence relates to a failure to comply with a Notice, then a Warning Letter may be issued.

#### C) The Appeal Mechanism

If enforcement is initiated by DWI, a Deputy Chief Inspector of DWI will write to the regulated business to notify them formally and explain the matter. This letter will offer a meeting with a Deputy Chief Inspector of DWI to hear any proposals for alternative remedies.

If the regulated business feels that the final approach to enforcement has been unfair or that there are important matters to which they have not previously paid attention, then the Chief Executive Officer may appeal to the Chief Inspector of Drinking Water in writing.

On receipt of an appeal letter, the Chief Inspector will discuss the matter with the Chief Executive Officer of the regulated business within seven days. After following discussion and where appropriate, submission of further information by the regulated business, the Chief Inspector will reach a final decision on the appropriate enforcement action within 30 days.

#### D) Drinking Water Inspectorate Prosecution Records

The offences under the water supply regulations that are specifically related to water quality issues are registered by DWI (see above). Since the 90's, there have been 52 prosecutions and 26 cautions. Depending on the offences, prosecution fines may vary from 500 £ to 20 000 £ for the supply of water unfit (discoloured). The details of the historical records for such offences are presented in annex I and annex II. These results need to be interpreted carefully as the tables are largely reflecting a past situation. Most of the water companies involved have taken measures to improve their operations and, in some cases, it is now rare for them to face incidents occurring in their areas. Moreover, some pending cases are not included on the lists in annexes, as well as investigations under way.

#### 1.2.5 Water law enforcement in figures

In England, during year 2013, there were 407 prosecutions of which 55 related to water, 204 cautions with 61 for water, and 102 notices, with eight for water. There is no systematic reporting of enforcement data in England. The high number of prosecutions may reflect the fact that EA staff can bring prosecutions in the lower courts.

The following data were provided from the English Environmental Agency for all environmental offences (mainly water, waste and industrial air pollution)

2013	
Prosecutions	407
Acquittals	11
Successful Prosecutions	396



Fines	£2,588,369
Costs	£1,478,356
Cautions	204
Notices	102
Custodial Sentences	9

The following data were provided from the English Environmental Agency for water offences only.

2013		Prosecutions	Cautions	Notices	Fines	Costs
	Water Quality	50	59	7	£821,970	£282,465
	Water Resources	5	2	1	0	0

As a matter of comparison, the Scottish Environment Protection Agency published report for 2011/12 showed there were 37 reports to the prosecutor, 124 statutory notices and 160 'final warning letters', across all the control regimes (mainly water, waste and industrial air pollution).



## 2 Chapter 2: assessment of the adequacy of the currently existing water and environmental legislations

### 2.1 Algeria

Malgré une protection théorique et l'existence de procédures ad hoc, des atteintes graves portées au domaine public hydraulique (DPH) sont insuffisamment réprimées faute d'une police des eaux opérationnelle. Cette situation milite en faveur du renforcement de celle-ci et d'une meilleure coordination avec l'administration de la Justice.

#### 2.1.1 Une protection et un encadrement théoriques qui n'empêchent pas que des atteintes graves soient portées au DPH.

La protection constitutionnelle et législative s'attachant au DPH ainsi que l'existence de procédures d'autorisation préalable et de concession d'utilisation de ce dernier ne dissuadent pas qu'il lui soit porté atteinte au dehors de toutes règles

##### A) La protection attachée au DPH

Comme énoncé précédemment, la domanialité publique s'applique à l'ensemble des substrats contenant de l'eau (oueds, lacs et c... pour les eaux superficielles, aquifères sous-jacents pour les eaux souterraines) ainsi qu'aux eaux elles-mêmes. L'appartenance des eaux au domaine public et non pas seulement d'un droit d'usage de l'Etat propriétaire du substrat ne va pas sans poser un problème pour les juristes tant il est difficile d'admettre qu'une eau courante superficielle ou une eau souterraine puisse faire l'objet d'un droit de propriété, fût-il de l'Etat.

Au-delà de cette impropriété juridique, le DPH classiquement délimité pour les eaux courantes par le plus haut niveau atteint par les eaux coulant à plein bord avant de déborder (règle romaine dite du *Plenissimum flumen*), bénéficie, là encore de façon toute théorique, d'une protection juridique forte caractérisée par :

- L'existence de zones ou servitudes de franc bord en fonction de la configuration des lieux, destinées à laisser le libre passage du personnel et du matériel de l'administration des ressources en eau, permettant également en cas de crue de s'assurer du libre écoulement des eaux ;
- L'interdiction de toute nouvelle construction, plantation, clôture et de tout acte susceptible de nuire à l'entretien des oueds, lacs et c... ;
- L'interdiction d'extraction de matériaux alluvionnaires dans les oueds en cas de risque de dégradation du lit et des berges ;
- L'interdiction de réaliser dans le lit des oueds tout acte de nature à entraver le libre écoulement des eaux, à porter préjudice à la stabilité des ouvrages publics et à nuire à la conservation des nappes alluviales, ce qui inclut les déversements non autorisés (Loi 4 août 2005, art. 10 à 15, complétée par ordonnance n° 09-02 du 22 juillet 2009, le dispositif ayant été précisé concernant l'interdiction d'extraction dans les oueds de matériaux alluvionnaires par le Décret n° 09-376 du 16 novembre 2009 et concernant la liste des oueds frappés d'une telle interdiction par l'Arrêté ministériel du 10 janvier 2010).

Cette protection classique s'attachant au DPH n'empêche toutefois pas des atteintes graves et répétées commises à son encontre, sachant que se pose le délicat problème d'une délimitation



efficace de ce domaine en raison du caractère erratique du lit de ce type de cours d'eau à régime méditerranéen dans l'espace et dans le temps et du fréquent manque de données sur les débits et les hauteurs d'eau.

### B) Les atteintes graves et récurrentes au DPH

En dépit des procédures décrites ci-dessus, force est de constater que celles-ci ne sont pas suffisamment appliquées sur le terrain et que les principales atteintes portées au DPH peuvent être répertoriées de la façon suivante :

- Constructions illégales sur les rives, voire dans les bras de certains oueds temporairement asséchés, sur l'emprise des périmètres de protection rapprochée des captages d'eau destinées à l'alimentation humaine ;
- Forages et prélèvements illicites à l'initiative des agriculteurs ;
- Extractions illicites de matériaux alluvionnaires dans le lit des oueds à l'initiative des entreprises de bâtiments et travaux publics ;
- Déversements non autorisés d'eaux usées urbaines et industrielles ;
- Pêche non autorisée notamment dans les lacs (artificiels).

Un bilan (non exhaustif) des activités des agents chargés de la protection du DPH effectué sur un échantillon de 33 wilayas pour l'année 2013 permet d'établir le constat suivant à partir des 60 % de procès-verbaux transmis à la Justice :

Prélèvements d'eau non autorisés	120
Extractions de matériaux alluvionnaires non autorisés	28
Déversements dans les oueds non autorisés	3
Fonçages illicites des forages	46
Piquages illicites	26
Constructions non autorisées sur le DPH	19
Dommages causés aux ouvrages hydrauliques	40
Total	282

On y ajoutera les branchements illicites aux réseaux d'eau potable.

### C) L'encadrement théorique par les procédures

En effet, le régime juridique de l'utilisation des ressources en eau pour quelque usage et par quelque entité que ce soient, est encadré par un double régime soit d'autorisation, soit de concession (Loi du 4 août 2005 précitée, art. 71), conférant à leur titulaire la disposition d'un débit ou d'un volume d'eau déterminé sur la base des ressources disponibles et des besoins requis pour l'usage considéré.

Le champ d'application de la procédure d'autorisation apparaît plus générique puisqu'il concerne essentiellement les eaux du DPH autres que « non conventionnelles » (cf. supra p.1), à savoir les opérations portant sur la réalisation de puits ou forages pour prélever l'eau souterraine ainsi que





les eaux de source hors exploitation commerciale, le prélèvement d'eau superficielle (Loi du 4 août 2005 précitée, art. 75).

Pour sa part, la concession est requise s'agissant du prélèvement d'eau dans les systèmes aquifères fossiles ou faiblement renouvelables pour les usages agricoles ou industriels (zones subsahariennes), d'installations de dessalement d'eau de mer ou de déminéralisation d'eaux saumâtres, de l'utilisation d'eaux usées épurées ou de captages d'eaux minérales ou thermales (Loi du 4 août 2005 précitée, art. 77).

L'autorisation ou la concession est accordée à titre précaire et révocable, comme il se doit sur le domaine public, et peut à tout moment être modifiée ou révoquée pour des motifs d'intérêt général (Loi du 4 août 2005 précitée, art. 88).

L'administration chargée des ressources eau peut prononcer la révocation après une mise en demeure adressée au titulaire en cas de non-respect de ses obligations (Loi du 4 août 2005 précitée, art. 87).

Si les installations s'avèrent non conformes aux conditions imposées par l'autorisation ou la concession, la même administration est habilitée à ordonner leur modification, voire leur démolition et la remise en état des lieux en cas de déchéance du titulaire (Loi du 4 août 2005 précitée, art. 88), cela au titre des sanctions administratives.

Enfin, sans préjudice des sanctions pénales, il peut être procédé à la suspension provisoire de l'autorisation ou de la concession (Loi du 4 août 2005 précitée, art. 90 alinéa 1er), ce qui constitue également une sanction administrative.

Les modalités d'octroi de l'autorisation et de la concession (contenu de la demande, instruction du dossier, contenu de l'arrêté d'autorisation<sup>2</sup> ou du cahier des charges de la concession) sont fixées respectivement par le décret n° 08-148 du 21 mai 2008 et n° 10-25 du 12 janvier 2010, le décret n° 10-318 du 21 décembre 2010 fixant la procédure de concession pour les prélèvements dans les aquifères fossiles ou faiblement renouvelables.

### **2.1.2 Les carences des services de police de l'eau**

#### **A) La situation à l'origine**

Créé par la loi n° 83-17 du 5 juillet 1983 portant code des eaux (art. 143) et mis en place par le décret exécutif n° 91-225 du 14 juillet 1991 (art. 5), le corps de police des eaux était constitué de 1100 agents techniques de différents grades allant de l'agent technique à l'ingénieur, chaque agent percevant une indemnité ad hoc équivalent à 10 % du traitement de base de grade d'origine.

Les événements politiques graves survenus à partir des années quatre-vingt dix et connus sous la dénomination de « Décennie terroriste » ont entraîné l'abandon de la constitution de ce corps de police spécialisée.

Il faut attendre la loi du 4 août 2005 relative à l'eau pour que soit à nouveau instaurée une police des eaux constituée par des agents relevant de l'administration chargée des ressources en eau (art. 159), assermentés devant le juge et dotés d'un statut spécifique leurs imposant un niveau de formation, le port d'insignes distinctifs et leur octroyant le bénéfice d'indemnités ad hoc. Ce statut est encadré par les dispositions de l'ordonnance n° 66-155 du 8 juin 1966 portant code de

---

<sup>2</sup> L'arrêté comporte lui-même des prescriptions relatives au débit prélevé, à la durée accordée, à l'obligation d'un moyen de mesure des quantités prélevées, à la perception de la redevance.



procédure pénale complétée et modifiée par la même loi du 4 août 2005 et a été intégré en tant que corps technique par le décret exécutif n° 08-361 du 8 novembre 2008 statuant particulier des fonctionnaires appartenant aux corps spécifiques de l'administration chargée des ressources en eau, les tâches de ce corps étant exclusivement des tâches de police administrative spéciale (art. 52).

Plusieurs tentatives en vue de conférer aux agents de ce corps la qualité d'officiers ou agents de police judiciaire n'ont pas abouti car l'ordonnance précitée du 8 juin 1966 (art. 15) ne confère une telle qualité qu'aux seuls agents exerçant dans les corps de la police ou de la gendarmerie. A ce titre, seuls les ingénieurs-officiers titulaires du corps spécifique de l'administration des forêts ont pu bénéficier de la qualité d'officiers de police judiciaire.

### B) Un manque juridique et institutionnel subséquent

Si les agents de la police des eaux, assermentés au nom d'Allah clément et miséricordieux au titre de la loi sur l'eau de 2005, sont habilités, au même titre que les officiers et agents de police judiciaire, à rechercher et constater les infractions à la police des eaux par voie de procès-verbal et au terme de toutes vérifications utiles in situ et communication de documents, ceux-ci ne sont pas des officiers ou agents de police judiciaire à part entière, dès lors qu'ils ne sont pas dotés d'un armement individuel. Dans le contexte algérien, la dangerosité potentielle de leur mission les contraint la plupart du temps à requérir la force publique (police ou gendarmerie) pour leur prêter assistance dans l'exercice de leurs fonctions, ce que permet la loi précitée (art. 161 à 165).

Dès lors, le maillon faible du dispositif paraît résider non pas tant dans le fait que les agents de la police des eaux peuvent seulement requérir la force publique et non exiger cette assistance<sup>3</sup> mais dans leur absence de qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire, les privant ainsi du bénéfice d'un armement individuel. Si l'on peut comprendre la réticence de l'Etat à multiplier le bénéfice d'un armement individuel au profit de corps spécialisés de polices administratives, on perçoit toutefois mal dans ces conditions comment la police des eaux pourrait s'exercer dans la pratique en l'absence de tout armement.

Par ailleurs, à supposer résolue cette contradiction majeure, l'actuel statut de ces agents apparaît peu attractif en termes de conditions d'accès, de classification, d'avancement dans la carrière et de rémunération.

En effet, à ce jour, seuls 93 ingénieurs ont été nommés au sein du corps de police des eaux en cours de reconstitution alors que l'objectif fixé est de 438 postes budgétaires pour l'ensemble des wilayas.

Actuellement nommés par arrêté ministériel et directement rattachés aux DRE des wilayas, les agents de la police des eaux exercent leur mission de protection du DPH dans le cadre du décret exécutif n° 2000-324 du 25 octobre 2000 fixant les attributions du Ministre des ressources en eau (art. 5), du décret exécutif n° 11-226 du 22 juin 2011 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement des DRE de wilaya (art. 2) et de l'arrêté interministériel du 17 avril 2004 fixant la compétence territoriale et les missions des subdivisions de l'hydraulique des wilayas (dairas, art. 3).

---

<sup>3</sup> On peut toujours modifier l'art. 165 de la loi du 4 août 1965 pour imposer à la force publique d'assister les agents de la police de l'eau mais, compte tenu de la multiplicité des tâches imposées à celle-ci, serait-ce pratiquement envisageable ?



La plupart des wilayas ne disposent pas actuellement d'agents formés pour cette mission et ce vide institutionnel a incité les sociétés publiques par action (SPA) chargées de la gestion déléguée des services publics et de l'assainissement (en particulier la Société des eaux et de l'environnement d'Alger-SEAAL<sup>4</sup>) à envisager la mise en place d'une police des eaux qui leur soit propre, afin de protéger le DPH situé dans les limites de leur compétence territoriale.

## 2.2 Jordan

Since the Ottoman's Empire, the Charia is a major source of law including on water issues. Certain principles of protection, water rights and zoning still applicable today are coming from this ancient set of rules.

The civil code, inspired by Napoleonic Code taken from Egypt also added certain principles and rules applicable to the water rights.

The first Jordanian law dedicated to water dates from 1937 (Law n° 17) and was about the protection of public projects. In 1946, several texts have been voted and among them a Law n° 38 was settling rules for controls on water resources. At this time, and since, the law says that water rights have to be recorded by the administration on a special master plan and that disputes that may occur about irrigation shall be resolved by the tribunals. In 1949, a Law (n° 10) created a commission elected by land owners and in 1951 another one (Law n° 87) created a special tribunal for water conflicts. In 1952 a still applicable Law n° 40 gives the administration a competence for sharing water rights between the owners of irrigated lands.

During the sixties, a series of laws created water authorities at basin level such as: Law n° 14 of 1959 for the East Ghor Valley, Law n° 51 of 1959 for the Central Water Authority and Law n° 37 of 1966 merging the latter with a Natural Resources Authority. At last, in 1973, a Law n°56 created a Drinking Water Office that was in charge of planning and implementing treatment and distribution operations.

### 2.2.1 A relatively strong administrative system

Since the Islamic custom of *Charia* considers water as a "*gift of God*", it is traditionally and historically accepted that it is free for use as it doesn't belong to anybody (a kind of *Res nullius*). This principle of the Charia law lead to two general water rights : the "*shefet*" (thirst right) that means that any person can drink for his thirst with approval of the land owner but this one cannot refuse, and the "*shirb*" (irrigation right) that authorizes the right to use water to irrigate land even if they are located far away from the water itself. Generally speaking, it is only when a specific work is foreseen that the approval of the other land owners is required. The property of the given construction is attributed to the one that made it, without disclosure for the "*shefet*". In any case, the ownership right on water is only possible when the other potential users do not lack water.

According to the Civil Code of Jordan, everyone has the right to irrigate his own lands (articles 1296 and following) but no construction can be realised and no use possible on a river bed without having received the authorisation (art. 1301). The water rights shall not be sold or rented independently of the land itself (art. 1297). The running waters belong to the one that owns the

---

<sup>4</sup> Il existe également une Société des eaux et de l'assainissement pour Oran (SEAOR), Constantine (SEACO), Annaba et Tarf (SEATA)



land where they are running as much as they can be used for irrigation. The lands that are not crossed by running waters can have access to water (art. 1298). The owner of the land cannot build construction that may prevent the natural flow. It is equally forbidden to worsen this natural flow (art. 1302).

General principle of ownership of water has supplemented the original principle of free use above. The recently amended Water Authority Law n° 18 of 1988 foresees in its article 5 that **the Ministry shall bear the entire responsibility for the water and sewage of the Kingdom** as well as the projects related and set out the water policy and report directly to the Cabinet of Ministers.

The amended Law n° 18 states a clear responsibility of the State of Jordan...“*a. All water resources available within the boundaries of the Kingdom, whether they are surface or ground waters, regional waters, rivers or internal seas are considered State owned property and shall not be used or transferred except in compliance with this Law.*” (art. 25 a) of the Law n° 18 of 1988, amended).

Another article of the same text tend to establish a global control to **an independent public organisation** (art. 15), namely the Water Authority of Jordan (WAJ) which financial resources consist of revenues from water prices, subscriptions, deposits and other fees the WAJ may collect for its services. There is a risk of internal legal inconsistency inside the Jordan water legal system. Indeed, it seems hardly compatible that a resource that is part of the public domain of the State (hydraulic public domain) can still be profitable to an administration which is not directly controlled by Ministry of Water and Irrigation (MWI). This uncomfortable situation seems to reveal a misconception about the legal concept of water itself.

### **2.2.2 Enforcement still needs more stringent sanctions**

The present Jordan legislation applicable to water resource and institutions consists in the following set of texts. Most of them have been amended recently or are currently under revision within the MWI.

- Water Authority Law n° 18 of 1988 (amended in 2014)
- Ministry of Water and Irrigation By Law n° 54 of 1992
- Environmental Health Legislation, Law n° 12 of 1995
- Jordan Valley Development as amended by Law n° 30 of 2001
- Temporary Public Health Law n° 54 of 2002
- Underground Water Control By-Law n° 85 of 2002 (amended by by-law n° 36 of 2014)
- Agriculture Law n° 44 of 2002
- Underground Water Control Regulation n° 76 of 2003
- Environmental Protection Law n° 52 of 2006
- The National Water Policy Advisory Council Regulation n° 54 for the year 2011

#### **A) Administrative controls and sanctions**

Most of the administrative sanctions applicable to water offences derive from two sources: environmental law in one hand and water control regulations issued by the MWI on the other hand. The following paragraphs present firstly the 2006 Environmental Protection Law for general offences,



including those which have an link on the water resource, and secondly the By-law n° 85 of 2002 on Groundwater Controls, amended in 2003 and 2014.

a) Administrative sanctions derived from environmental law

The Ministry of Environment of Jordan was granted police powers by the above mentioned 2006 Law in order to control *“activities (that) may affect in any way the element and components of the Environment to ensure its compliance and the compliance of its activities with the standard environmental conditions.”*

These police powers give the Minister the possibility of warning and prosecute offenders in justice. This warning consists in notifying any establishment, corporation, shop or any other entity in breach with the Environmental Protection Law. The Minister shall set the period within which the violation must be removed, after which one, if the violation is not removed, the violator will be referred to the Court.

In case of emergency or dangerous situations, the Minister, on the basis of a technical committee formed for that purpose, shall issue a decision to remove the violation at the expense of the violator, or provisionally shut down any of the entities before the Court issues its decision.

b) Administrative sanctions derived from water control regulations issued by the MWI

The Underground Water Control By-Law n° 85 of 2002 (amended by By-law n° 36 of 2014) foresees several administrative sanctions that may be enforced by the WAJ (on behalf of MWI).

For instance, if the person to whom the drilling license was issued failed to commence drilling or to do the pumping test, the said license shall be cancelled. (art. 6 C).

Also, the extraction of water that has started without performing the pumping test shall constitute a contravention that shall entail a warning to rectify the violation within 30 days. If the violation continues after this deadline, the license shall be cancelled by the WAJ. The by-law even entitles the WAJ to backfill the well at the expense of the offender by administrative measure, without the need to issue any warning or notice. (art. 9 B).

Articles 17 and 18 of the By-law allow the WAJ, under certain procedural conditions, to take administrative coercive decisions such as:

On the submission of the Secretary General, the Board of WAJ may take a decision to the following effect:

- Cancellation of a drilling or an extraction license
- Shutting down of the well until the breach is rectified.
- Cancellation or amendment of the license conditions if the public interest so requires.
- Backfill any well drilled without a license, at the offender expenses
- Backfilling any well whose owner did not abide with the conditions of the license granted, at the offender expenses.
- Cancel the granted license if the offender does not rectify an offence that has been previously suspended

In case someone is caught performing drilling, deepening, cleaning, maintaining, testing, extracting water, operating or possessing a drilling rig in contradiction to the provisions of this By- Law, article 19 allows the WAJ to:

- Report offences under the above mentioned By-law



- Refer to the competent court
- Seize the drilling rig and other equipment at the offender's expenses until the decision by the court is made
- Remove the offence by administrative means.

Finally, excavators shall obtain a license prior to starting work, shall inform the WAJ of the work, and shall comply with the conditions of the license for the purpose of excavating, maintaining, cleaning, deepening or drilling a well. In case of violation of these provisions, the WAJ shall precede to the confiscation of the excavation machine at the violator's expenses (art. 33).

## B) Penal sanctions

A 1966 Law first created a crime for water pollution. Today, there are three different types of prosecution to leads to penalties that exist in the context of water law violation in general. **These penal sanctions proceed from different legal fields; this may be why they may sometime differ.** Those different fields of law are: penal law, institutional water laws (WAJ and JVA), and environmental law.

### a) Penal sanctions derived from the Criminal Code of Jordan

The Criminal Code provides important rules in respect to environmental and public health protection.

Anyone that may discharge into public water any liquids or any substances that are detrimental to the public convenience, or that would prevent the proper utilization of the said water shall be liable to imprisonment for a period of maximum 1 year and to a fine of maximum 20 JD<sup>5</sup>. The same sanction is also foreseen for anyone that may carry out *"any act that would contaminate springs, or water that others drink from."* (art. 457).

The following article of the Criminal Code punishes the intentional act of pollution of imprisonment for 1 to 3 years and to maximum 50 JD, anyone who intentionally pollutes a spring or water from which others drink.

### b) Penal sanctions derived from institutional water laws

A major text of the existing Jordan system, is the Water **Authority Law n° 18 of 1988 (amended in 2014)**, and particularly its article 30. It has to be noted that **the penalties were doubled** in the recent 2014 amendment of the Law. Today, the penal sanction foreseen by the Law are comprised between 1 year and 3 years of prison **AND** a fine comprised between 2 000 JD and 7 000 JD. Equally noticeable, the fact that the prison and the fine must be combined while, in the previous version of the Law, the two types of penal sanctions could be appreciated separately by the Court ("or" replaced by "and").

The detailed list of actions prohibited in article 30 of the newly amended Water Authority Law n° 18 of 1988 is reproduced in annex. The acts concerned by these penalties refer to destructive attacks on water, wastewater plants and infrastructures, pollution of the water (fresh, wells, springs, tanks, project, plants and pipes) and drilling without license or in violation of the conditions set for this license.

The exercise of activities without the prior consent of the WAJ as for instance including the sale of water, donated, transfer, use or exploit, or any work related to water and sanitation without obtaining licenses, permits or approvals shall be punished by imprisonment for a minimum of 4 month and a maximum of 2 years **AND** a minimal fine of 1 000 JD.

---

<sup>5</sup> 1 JD (Jordan Dinar) corresponds to 0,83 € at the date of the report (fall 2014)



Finally, all the penalties foreseen in this article 30 will be doubled in case of repeating any of said the acts.

In parallel, some penal sanctions for water offences have been foreseen in a 1988 Jordan Valley Development Law (amended). The Jordan Valley Authority (JVA) has been established in 1988 in order to carry out the social and economical development of the Valley. It has been mandated to implement in cooperation (with any concerned entity) the development of the water resources of the Valley and by carrying out of all the works related to the development, utilization (irrigated farming, domestic and municipal uses, industry, generating hydroelectric power and other beneficial uses), protection and conservation of these resources.

The Jordan Valley Development Law n° 30 of 2001 also includes provisions that relate to water offences. Several important offences and corresponding sanctions are foreseen in its article 31.

Indeed, each person who purposely damages any project of the JVA, will be punished by imprisonment for a period comprised between three months and one year **or may be fined** of paying an amount comprised between 200 JD and 1 000 JD.

Taking benefit from any of the Valley's water resources without permission of the JVA and other than his rightful share as evidenced by a water title deed legally recorded shall be punished by imprisonment for a period comprised between one month and one year **or may be fined** of paying an amount comprised between 200 JD and 1 000 JD. Moreover, the Court must order the removal at the expense of the perpetrator.

Will be punished of imprisonment for a maximum three months period **or may be fined** of paying an amount comprised between 50 JD and 250 JD, every person who:

- Causes by his negligence or carelessness a damage, change or obstruction to any project in any way.
- Causes by his negligence or carelessness the flow of water to be interrupted resulting thereby in damages to roads, buildings, projects or property of any kind owned by the JVA or privately owned by individuals, societies or public organizations in the Valley.
- Damages, harms, spoils, or removes any sign, device or water gauge installed by the JVA or for its purposes.
- Prevents from doing his job any of the JVA employees or any of the persons who perform tasks for the JVA.
- Contradicts any provisions of any announcement published by the JVA in the Official Gazette preventing or organizing the passage of animals or carts across any part of its projects.
- Violates any of other provision of the Jordan Valley Development Law or regulations and instructions issued accordingly.

#### c) Penal sanctions derived from environmental law

Even if it doesn't specifically address the issue of protecting water resources in dedicated chapter, the 2006 Law on Environmental Protection enounces forbidden acts and what are the corresponding penal sanctions in case of water pollution.

The Law clearly states that it is forbidden to dump, dispose or collect any materials harmful to the environment, whether such materials are solid, liquid, gaseous, radioactive or thermal, in the sources of water. According to this Law, it is equally forbidden to store any of these materials at the proximity of water sources within the safe limits, including the protection of water basins.



Perpetrators of such the acts are punishable by imprisonment for a minimum period of 3 months and maximum 2 years or by a fine of minimum of 10 000 JD to a maximum of 50 000 JD<sup>6</sup> Dinars, or both.

Another relevant disposition of article 11, usefully completes these rules: when the perpetrator has been convicted, he (or she) shall be obligated to remove the object of the violation within a period to be set by the Court upon a technical report. If the perpetrator fails to fulfill this obligation, the administration shall remove the object at the expenses of the perpetrator, and shall levy an additional 25% of such expenses as administrative costs.

The convicted perpetrator shall also be fined a minimum of 50 JD and a maximum of 200 JD for each day he (or she) fails to remove the violation after the end of a period set by the Court.

**As a conclusion** to the above description of the legal administrative and penal system of sanctions applicable to water offences, it should be said that the Jordanian system has revealed strength but also weaknesses. Indeed, once can argue that the protection of the water resources is an historical preoccupation that conducted the country to real and comprehensive measures for regulating impacting or potentially impacting activities. During the times, the Jordan administration adopted and amended a large set of applicable rules for offenders. Meanwhile, the implementation of this set of rules through administrative or penal sanctions remains limited. Indeed, the number of illegal wells which is hardly known precisely by the administration is still a major issue for Jordan. Moreover, even if they were recently doubled in the 2014 amendment of the WAJ Law, the penalties remain poorly dissuasive sanction for offenders. As a consequence of overlaps between WAJ Law and JVD Law, the existing penal sanctions system suffers redundancies and inconsistencies (art 30 of WAJ Law / art. 31 of JVD Law).

## 2.3 Lebanon

Historiquement, c'est le Code Civil Ottoman, le *Medjellé*, qui pose les premiers jalons législatifs de la protection de la ressource en eau au Liban. A ce sujet, ses articles, qui sont toujours applicables, font une description assez précise de la dimension des périmètres de protection qui doivent être mis en place autour de la ressource. Les périmètres de protection visent à établir une distance suffisante pour qu'il ne puisse pas être causé de dégradation à la qualité et pour que le propriétaire puisse jouir des quantités qui lui sont offertes par l'écoulement naturel des eaux.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> 1 JD (Jordan Dinar) corresponds to 0,83 € at the date of the report (fall 2014).

<sup>7</sup> Extraits du Code Civil Ottoman de 1876 : « *La zone de protection d'un puits est de 40 dhiras de chaque côté.*

*La zone de protection d'une source d'eau est de 500 dhiras depuis le cours d'eau.(...)*

*La zone de protection d'un grand fleuve qui ne nécessite pas de nettoyage fréquent est de la moitié de sa largeur à partir de chaque côté de sorte que la largeur totale de la zone de protection est égale à la largeur de la rivière. (...)*

*La zone de protection autour du lit d'un cours d'eau qui s'écoule sur un terrain, tout comme la source est de 500 dhiras de chaque côté. (...)*

*Si une personne creuse un puits dûment autorisés à proximité de la zone de protection d'un puits appartenant à une autre personne, la zone de protection de ce puits est de 40 dhiras de tous les côtés sauf pour le côté qui fait face à l'autre puits et dont la zone de protection ne doit pas être enrochée. (...)*

*Il n'y a pas de zone de protection d'un puits creusé par une personne sur sa propriété. Son voisin peut de même creuser un autre puits sur sa propriété avoisinant le premier puits. Le propriétaire de ce dernier n'a pas le droit d'empêcher son voisin de creuser son puits affirmant qu'il a attiré l'eau de son puits. »*





La législation de l'eau au Liban est organisée de manière sectorielle. En outre, il existe plusieurs systèmes d'autorisations administratives.

### **2.3.1 Une législation sectorielle qui peine à se réformer**

On trouve essentiellement quatre types de dispositions à propos de l'eau au Liban : celles qui concernent le domaine public, celles qui concernent l'eau potable, celles qui concernent les eaux usées et celles qui concernent la gestion intégrée de la ressource.

#### **A) Une protection théoriquement efficace du domaine public hydraulique**

##### **a) Définition du domaine public hydraulique**

Au Liban, le domaine public hydraulique (ci-après 'DPH') est défini de manière très large et sa protection, notamment pénale, constitue une des composantes les plus importantes de la législation applicable à l'eau. En effet, sa protection est garantie par des dispositions de niveau constitutionnel et les interdictions et sanctions qui y sont attachées sont relativement contraignantes.

Selon l'article 89 de la Constitution libanaise du 23 mai 1926 « *Il est interdit de céder n'importe quel affermage ou concession pour exploiter une des ressources naturelles du pays, ou n'importe quel service d'intérêt public, ou n'importe quel monopole, sauf en vertu d'une loi et pour une durée de temps limitée.* ». Cette disposition implique une définition relativement large du domaine public et qui est d'ailleurs reprise subséquemment dans les textes spéciaux relatifs à la définition datant de la même période, la délimitation et l'occupation temporaire du domaine public (Arrêté n° 144/S du 10 juin 1925) et à la conservation et l'utilisation des eaux du domaine public (Arrêté n° 320 du 26 mai 1926).

En effet, au terme de l'article 2 de l'Arrêté n° 144/S du 10 juin 1925, font notamment partie du domaine public :

- *« Le rivage de la mer jusqu'à la limite du plus haut flot d'hiver et les plages de sable ou de galets.*
- *Les marais et étangs salés communiquant directement avec la mer.*
- *Les cours d'eau de toutes sortes dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder.*
- *Les eaux souterraines et les sources de toute nature.*
- *Les francs bords des cours d'eau, c'est-à-dire la bande de terrains située le long de leur cours qui en permet la surveillance, le curage et l'entretien.*
- *Les lacs, étangs et lagunes dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement avec une zone de passage de 10 mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive.*
- *Les chutes d'eau susceptibles de production de force motrice.*
- *Les canaux de navigation et leurs chemins de halage; les canaux d'irrigation, de dessèchement, de drainage, et leurs francs bords, les aqueducs, lorsque ces ouvrages sont exécutés dans un but d'utilité publique. Les dépendances de ces ouvrages font également partie du domaine public.*
- *Les digues maritimes ou fluviales, les sémaphores, les ouvrages d'éclairage ou de balisage ainsi que leurs dépendances. (...) ».*

L'article 3 de l'Arrêté n° 320 du 26 mai 1926 pose le principe général selon lequel, peuvent être utilisées sans autorisation les eaux provenant des puits non jaillissants, forés sur des propriétés privées et dont le débit est inférieur à 100 m<sup>3</sup> par jour, si ces puits ne constituent pas une prise déguisée dans un cours d'eau ou dans une source. Au delà de ce volume, une autorisation ou une concession ce qui donne lieu à un acte d'autorisation complété d'un règlement ou d'un acte de concession complété d'un cahier des charge. Tous ces actes étant délivrés par l'administration.



Selon les informations qui ont été communiquées par les personnes rencontrées au sein du Ministère de l'Énergie et de l'Eau (ci-après 'MEE' ou 'MRHE'), le nombre de puits non déclarés s'élèverait aujourd'hui à environ 60 000, qu'il s'agisse de puits dont le débit dépasse le seuil de la déclaration ou non. Le MEE ne dispose que de très peu d'informations précises sur les caractéristiques de ces ouvrages.

#### b) Interdictions liées au DPH

Sauf autorisation accordée par l'administration relativement au domaine public hydraulique, il existe un certain nombre d'interdictions qui encadrent l'utilisation de la ressource en eau et qui sont listées par l'article 1 de l'Arrêté n° 320 du 26 mai 1926. En effet, selon cet article, il est interdit :

« 1.- D'empêcher le libre écoulement des eaux du domaine public ;

2.- D'empêcher de quelques manières que ce soit, sur les limites des francs-bords des cours d'eau temporaires ou permanents des marais, des lacs, étangs et lagunes, des sources ainsi que sur les limites d'emprise des aqueducs, des conduites d'eau, des canaux de navigation, d'irrigation, de dessèchement et de drainages dont l'exécution a été déclarée d'utilité publique.

Toutes les constructions préexistantes peuvent être entretenues et réparées sous la double restriction qu'il ne sera fait aucune augmentation aux dimensions extérieures et que les matériaux employés seront les mêmes que ceux précédemment mis en oeuvre ;

3.- De faire aucun dépôt, aucune plantation, ou culture sur les francs-bords et dans le lit des cours d'eau temporaires ou permanents, dans les lacs, marais, étangs et lagunes ainsi qu'entre les limites d'emprise des conduites d'eau, aqueducs, des canaux de navigation, d'irrigation, de dessèchement et de drainage dont l'exécution a été déclarée d'utilité publique ;

4.- D'enlever des gazons, des arbres, des arbustes, des terres ou pierres des francs-bords ou du lit des cours d'eau temporaires ou permanents, des lacs, marais, étangs et lagunes ;

5.- De curer, d'approfondir, redresser ou régulariser les cours d'eau, temporaires ou permanents.

6.- De pratiquer des excavations, de quelque nature qu'elles soient, à une distance de la limite des francs-bords des cours d'eau, des aqueducs, des canaux de navigation, d'irrigation, de dessèchement et de drainage, moindre que la profondeur des dites excavations sans que cette distance puisse être inférieure à 3 mètres ;

7.- D'effectuer des travaux de recherches ou de captage d'eaux souterraines ou jaillissantes.

Toutefois peuvent être exécutés sur les propriétés privées, sans autorisation, les forages des puits non jaillissants dont la profondeur ne dépasse pas cent cinquante mètres ;

8.- D'une manière générale d'entreprendre un travail quelconque permanent ou temporaire, susceptible d'avoir une influence sur le régime ou l'écoulement des eaux du domaine public. »

#### c) Constatations des infractions et sanctions pénales

En matière de conservation et d'utilisation du domaine public hydraulique, les contraventions sont constatées par procès-verbaux dressés par les Inspecteurs du service des Travaux Publics, les officiers et maîtres de port, les agents des Forêts et des Douanes, les officiers, sous-officiers et hommes de la gendarmerie, les commissaires et agents de Police, ainsi que par toute personne commissionnée pour la police et la conservation du domaine public.

Les juridictions compétentes et les pénalités applicables en cas d'infraction au domaine public hydraulique, sont définies au Titre VII de l'Arrêté n° 320 du 26 mai 1926 (Article 57 à 60).



**Les infractions domaine public hydraulique sont punies d'une amende de deux à deux cent cinquante livres libanaises<sup>8</sup> et d'un emprisonnement de un jour à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement.** En cas de récidive dans un délai de dix-huit mois à compter du jour où la condamnation est devenue définitive est condamné, ces peines peuvent être portées au double. Ces contraventions seront jugées par la juridiction de simple police. Lorsqu'une infraction a causé un dommage au domaine public ou à ses dépendances, le contrevenant sera condamné, en plus des peines prévues, au paiement des frais de la réparation de la partie du domaine public endommagée. L'enlèvement des travaux ou ouvrages illicites est effectué de plein droit et sans délai aux frais du contrevenant.

Les dispositions générales de l'Arrêté n° 320 du 26 mai 1926 ont été complétées par des interdictions temporaires (et aujourd'hui échues) spécifiques à la prospection des eaux dans la région de la Békaa et dans la région comprise entre le fleuve El Maout et le fleuve El Ghadir, respectivement en 1963 et 1967. Les contrevenants ayant commis une infraction à ces interdictions générales et temporaires pouvaient être sanctionnés selon les mêmes dispositions.

Enfin, les dispositions applicables ci-dessus ont été complétées par une la Loi n° 623 datant du 23 avril 1997 qui renforce les pénalités concernant les délits de transgression en matière d'électricité, de téléphone et d'eau. Le vol d'eau est sanctionné de manière spécifique puisqu'il le fait de se procurer ou de tenter de se procurer de l'eau de manière non légale est puni d'emprisonnement de 3 mois à 3 ans et d'une amende d'un montant d'un million de livres libanaises au moins, ou d'une de ces deux punitions. La pénalité est aggravée de manière à ce qu'elle ne soit pas inférieure à un an d'emprisonnement et l'amende non inférieure à 3 millions de livres libanaises pour quiconque, tentant de se procurer de l'eau illégalement dégrade ou détruit intentionnellement les compteurs d'eau.

Enfin, selon la loi de 1997, est puni de travaux forcés de trois à dix ans et d'une amende d'un montant d'un million de livres libanaises, « *quiconque a entrepris exprès, que ce soit en temps de paix ou de guerre (...) de détruire ou de saboter les installations ou les équipements hydrauliques publics, comme les réservoirs d'eau, les stations de pompage, de filtration, les canalisations de distribution et les égouts, ou de les rendre non-utilisables entièrement ou partiellement* ». Ces dispositions s'appliquent sans préjudice de la réparation du dommage causé et du paiement des intérêts résultant d'une détérioration totale ou partielle.

## B) Les dispositions relatives à l'eau potable

Au Liban, l'eau potable est une compétence municipale. Historiquement, la préoccupation de la protection de la ressource destinée à l'alimentation en eau potable de la population est assez ancienne. C'est un Décret-loi de 1932 qui organise les compétences de collecte de l'eau potable, dérivation et adduction, qui sont rattachées aux agglomérations composées d'au moins 500 habitants. Ainsi, selon l'article 17 de ce Décret-loi, ce sont les chefs des municipalités et les *mokhtars*, pour les localités qui n'ont pas de municipalité, qui sont chargés en premier lieu de surveiller l'eau potable, et ceci sous le contrôle du Directeur de la Santé et de l'Assistance Publique (ci-après 'DSAP').

A ce titre, il existe dans les textes certaines obligations et interdictions qui sont liées à la protection des ouvrages. Dans son article 18, le Décret-loi indique l'obligation de protéger les sources d'eau potable par une zone de protection, et ce conformément à l'article 2 de l'Arrêté n° 320 publié par le Haut-Commissaire (selon ce texte « *Les limites de la zone de protection sont fixées dans chaque cas, par décision du Chef de l'Etat ou de l'autorité à laquelle il aura délégué ses pouvoirs à cet effet.* »). Enfin, le Décret-loi interdit notamment que soit établi un immeuble, un puits, une fosse ou tout autre ouvrage capable de polluer l'eau potable dans la zone de protection. De même, les abreuvoirs doivent être installés à une distance suffisante pour la protection des puits et des sources.

---

<sup>8</sup> Au 30 juillet 2014, 2000 livres libanaises (LBP) sont équivalentes approximativement à 1 €



### C) Les dispositions relatives aux eaux usées et les sanctions administratives et pénales associées

Au Liban, les ouvrages de traitement des eaux usées sont la propriété des municipalités, qui en sont responsables. Les opérations de maintenance sont cependant financées par et réalisés sous la responsabilité de l'Etat (Ministère de l'intérieur, sous lequel les collectivités sont placées). Suite à la Loi de 2000 d'organisation du secteur de l'eau, le Comité de la législation et des consultations du Ministère de la Justice a été consulté sur cette question. Ce Comité a été amené à fixer le principe selon lequel la gestion du secteur des eaux usées dans tous ses aspects relève de la responsabilité des établissements publics de l'eau et de l'assainissement que ce soit dans les régions où un réseau des eaux usées a été installé ou non. Les municipalités ou leurs syndicats conservent la propriété des réseaux existants qui ont été construits ou installés à l'échelon municipal, sans que cela n'empêche les établissements publics de l'eau et de l'assainissement de s'acquitter de leurs tâches dans ces cadres (Note du Comité du 29 janvier 2004).

La préoccupation de l'élimination des eaux usées n'est pas absente du Décret-loi de 1932, qui impose aux particuliers la collecte de celles-ci par des moyens individuels déterminés par la DSAP (Article 19). Selon l'article 21, s'il advient qu'un particulier ne remplit ses obligations en la matière, le préfet peut faire effectuer ces travaux par les soins de la municipalité aux frais des contrevenants, ou par l'intermédiaire de l'Etat dans les agglomérations qui n'ont pas de municipalité.

Le fait d'évacuer des eaux usées non traitées dans le milieu est susceptible de condamnation en vertu de la loi pénale. La Loi libanaise ne permet pas aux individus de prendre une action en justice contre les personnes qui rejettent leurs eaux usées illégalement à moins que l'infraction a entraîné une des dommages personnels. Cependant, selon le projet de loi mis en place par décret n° 8735 paru en 1974, le fait pour un vidangeur professionnel de déverser illégalement le contenu des fosses septiques est condamnable à un ou deux mois de prison, en plus de la confiscation de la citerne ou de tout autre moyen de transport pendant une durée d'un mois. Le fait pour un particulier de vider illégalement le contenu de sa fosse septique est puni des mêmes sanctions. En outre, le fait de se connecter au réseau d'eaux usées sans autorisation est puni d'une amende variant entre 500 et 1000 livres libanaises. Un propriétaire ayant creusé un puits sans fond afin d'y déverser des eaux usées est condamnable à la prison pour une période pouvant varier entre un et deux ans.

En outre, au titre de l'article 748 du Code pénal libanais, tout déversement dans les eaux publiques de substances qui nuisent à la santé publique ou bien-être, est punissable de deux ans d'emprisonnement maximum et d'une amende de 500 mille livres libanaise. Une Loi de 1964 permet d'incriminer les actes les plus graves commis avec préméditation ; comme par exemple, le déversement de substance pouvant causer la mort, puni de la peine de mort ou de 10 ans d'emprisonnement lorsque le déversement a simplement causé un risque non létal.

### D) Des dispositions insuffisantes pour une gestion intégrée de la ressource en eau

Ce n'est que récemment que les premières bases d'une législation protectrice de la ressource en eau ont été posées, dans une Loi n° 444 de protection de l'environnement datant du 29 juillet 2002. L'objectif général de ce texte est d'atteindre une protection environnementale intégrée dépassant le cadre de la protection du DPH. En effet, ce texte vise notamment les trois grands objectifs suivants :

- Une protection des eaux de surface et souterraines des risques de pollution sous toutes ses formes, et l'atteinte d'une bonne qualité des eaux.
- Une protection des équilibres environnementaux, des milieux humides et de leurs systèmes écologiques.



- Un développement et la protection des ressources naturelles, leur évaluation en tant que ressources économiques, et l'assurance de leur répartition entre leurs multiples utilisations.

Toujours selon ce texte, la réalisation de ces objectifs est conditionnée par la mise en place d'une « *gestion intégrée des ressources naturelles* » (Art. 35-2) qui doit être élaborée par des décisions communes entre le Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques et le Ministère de l'Environnement. Ces décisions communes se rapportent à de nombreuses actions telles que « *l'écoulement, la submersion, le déversement, le stockage, directs ou indirects, de produits qui pourraient provoquer la pollution des eaux de surface ou souterraines, ou qui pourraient augmenter la détérioration de sa qualité en modifiant ses caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques.* » (Art 35-3).

Par ailleurs, cette loi introduit un système de permis environnemental pour le démarrage des installations industrielles et en particulier les installations de traitement des eaux. L'existence d'éventuels textes d'application pouvant comporter des dispositions contraignantes pour les administrés et qui permettraient de vérifier la mise en œuvre de procédures et de sanctions dans le domaine de l'eau par le Ministère de l'écologie n'a pas pu être vérifiée. Plus généralement, on remarque que la mise en place d'une gestion intégrée de la ressource en eau est restée à un stade peu visible dans les faits.

### **2.3.2 Un encadrement des activités affaibli par des freins administratifs**

Outre le système des permis environnementaux délivrés par le Ministère de l'environnement et qui concernent particulièrement les industriels (évoqué plus loin), il existe deux types d'autorisations qui concernent le domaine de l'eau : les autorisations délivrées par le Ministère de la santé publique et les autorisations délivrées par le Ministère des ressources hydrauliques et électriques.

#### **A) Les autorisations du Ministère de la santé publique et sanctions administratives associées**

En 1942, les préoccupations de santé publique se manifestent de manière significative avec la création d'une procédure d'autorisation préalable à la réalisation de tout projet d'adduction d'eau potable. Ces autorisations devront à partir du Décret-Loi no 227 du 1er octobre 1942 être délivrées par le Ministère de la Santé Publique (ci-après 'MSP') après des études sur hydrogéologie et la qualité de l'eau.

En cas de non respect des dispositions de ce Décret-loi, le Ministre de la santé publique peut imposer toutes les dispositions nécessaires pour rendre l'eau propre à la consommation. Si après un avertissement non suivi d'effet, le MSP peut ordonner l'exécution de travaux pour le compte du propriétaire de la concession.

#### **B) Les autorisations du Ministère de l'énergie et de l'eau et sanctions pénales associées**

En 1970, a été créé la procédure administrative de demande de permis pour la prospection des eaux et leur utilisation. Cette demande de permis est déposée Ministère de l'énergie et de l'eau (Direction générale de l'équipement hydraulique et électrique) qui est chargé d'effectuer les investigations nécessaires à l'instruction des demandes.

Le Décret du 2 mai 1970 fixe le principe général selon lequel il est interdit d'entreprendre des travaux qui se rapportent à la prospection des eaux souterraines ou jaillissantes, ou à leur captage, ou au forage des puits avant l'obtention d'un permis dans ce but. Le forage des puits non jaillissants de moins de 150 m de profondeur est uniquement soumis à préavis de l'administration. L'utilisation des eaux des puits non jaillissants forés est exemptée de permis, à condition que le volume d'eau extrait du puits ne dépasse pas 100 m3 par jour.



Les articles 745 à 748 du code pénal prévoient une année d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 livres libanaises ou l'une de ces deux peines pour les personnes ayant réalisé un forage destiné à recueillir l'eau sans autorisation, sauf pour les forages implantés sur les propriétés publiques d'une profondeur inférieure à 150 m qui ne sont pas soumis à autorisation.

Enfin, le décret de 1970 renvoie directement à l'article 770 du Code pénal pour sanctionner toute personne qui entreprendrait la prospection des eaux ou leur utilisation contrairement au décret. (*« Violent les règlements administratifs ou municipaux délivrés conformément à la loi sera puni d'un emprisonnement de trois mois et d'une amende de 100 000 à 600 000 livres, soit une de ces peines. »*).



## 3 Chapter 3: Assessment of current institutional and judiciary capacities

### 3.1 Algeria

Le cas de l'Algérie se caractérise par un contexte affiché de forte protection des ressources hydriques lié à leur inclusion dans le domaine public et est marqué par une organisation institutionnelle originale.

#### 3.1.1 Organisation et fonctionnement du système administratif

##### A) A l'échelon central

a) Une assise constitutionnelle pour l'appropriation publique de la ressource en eau au sein d'un domaine public hydraulique (DPH) et des compétences regroupées au sein d'un Ministère des ressources en eau (MRE)

Des amendements successifs apportés à la Constitution de la République algérienne démocratique et populaire de 1963 sont censés en théorie assurer une protection particulière à l'eau en lui conférant un statut constitutionnel.

La propriété de l'Etat (ou plus précisément de la collectivité nationale dont l'Etat est l'émanation) « est établie de manière irréversible sur les eaux » (art. 14 modifié en 1976) ; statut confirmé en 1989 (art. 17 « La propriété publique est un bien de la collectivité nationale ; elle comprend (notamment) les eaux ») puis en 1996, le Parlement ayant été amené à légiférer sur le régime général de l'eau (art. 122/23).

Ce statut a été transcrit dans la loi n° 05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau (art. 49 J.O.R.A. n° 60, 4 sept. 2005, p. 3) qui dispose que font partie du domaine public hydraulique naturel les eaux souterraines (y compris les eaux de source, les eaux minérales naturelles et les eaux thermales), les eaux superficielles (oueds, lacs, étangs, sebkhas, chotts...), les alluvions et atterrissements se formant naturellement dans les lits des oueds, les ressources en eau dites « non conventionnelles » (eaux de mer dessalées et eaux saumâtres déminéralisées, eaux usées épurées et eaux de recharge artificielle).

Le regroupement de la quasi-totalité des compétences du domaine de l'eau au sein d'un département ministériel unique ainsi que l'affirmation d'une gestion intégrée de la ressource en eau par la loi du 4 août 2005 précitée devraient normalement jouer en faveur d'une meilleure gestion de ce secteur.

Toutefois, la subdivision du MRH en une pléthore de directions générales ou techniques (10) et d'établissements publics administratifs (EPA) ou industriels et commerciaux (EPIC) y rattachés (12) nuisent en réalité à une véritable gestion intégrée de la ressource en eau.

En effet, au nombre des directions on compte notamment :

- la Direction des études et des aménagements hydrauliques (DEAH) chargée de la mise à jour et de l'évaluation des ressources en eau et des superficies irriguées, de l'élaboration des schémas d'aménagement hydraulique à l'échelon national et régional ;
- la Direction de la mobilisation des ressources en eau (DMRE) chargée de la politique nationale en matière de production et de stockage de l'eau ;
- la Direction de l'alimentation en eau potable (DAEP) chargée en particulier d'élaborer la réglementation et les normes techniques en la matière et de veiller au bon fonctionnement des infrastructures et installations de production et de distribution ;
- la Direction de l'assainissement et de la protection de l'environnement (DAPE) en charge de la préservation et des ressources hydriques contre la pollution en mettant en œuvre la politique nationale en matière de collecte, épuration, rejet et réutilisation des eaux usées ;



- la Direction de l'hydraulique agricole (DHA) chargée de mettre en œuvre la politique en matière de production et de stockage destinée à l'usage agricole.

Directions auxquelles on rajoutera d'une part les directions transversales de la planification et des affaires économiques (DPAE), du budget et des moyens (DBM), des ressources humaines, de la formation et de la coopération (DRHFC), particulièrement impliquée actuellement par la mise en œuvre du corps de la police des eaux, cf. infra pp. 6 et s.), de la réglementation et du contentieux (DRC), des moyens de réalisation (DGMR, en prise directe avec les nombreuses entreprises, établissements et bureaux d'études publics), de l'informatique et des systèmes d'information (DISI), d'autre part les établissements publics qu'ils soient à caractère administratif (EPA) ou industriel et commercial (EPIC) oeuvrant dans le domaine de l'eau placés directement sous la tutelle de MRE et constituant un démembrement de celui-ci.

Ainsi rattachés à l'une ou l'autre des directions concernées, les établissements publics se déclinent de la façon suivante :

- l'Agence nationale des barrages et transferts (ANBT sous la tutelle de la DMRE) a pour mission notamment de programmer les investissements en la matière, de veiller à la protection des barrages en exploitation en les contrôlant et en les entretenant ;
- l'Agence nationale des ressources hydrauliques (ANRH également sous la tutelle de la DMRE) a pour principale mission de mettre en œuvre les programmes d'inventaire des ressources en eau et en sols irrigables, qu'il s'agisse des eaux superficielles ou souterraines, notamment par la mise en place de réseaux de surveillance ;
- l'Algérienne des eaux (ADE sous la tutelle de la DAEP) chargée de la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau potable (gestion des opérations de production, transport, traitement, adduction, distribution de l'eau potable et industrielle) ;
- l'Office national de l'assainissement (ONA sous la tutelle de la DPAE) chargé d'assurer la protection de l'environnement hydrique et la mise en œuvre de la politique d'assainissement, y compris la maîtrise d'œuvre et d'ouvrage et l'exploitation des infrastructures d'assainissement relevant de sa compétence ;
- l'Office national de l'irrigation et du drainage (ONID sous la tutelle de la DHA) chargé en particulier de la gestion des infrastructures hydrauliques dans les périmètres d'irrigation ;
- l'Agence nationale de gestion intégrée des ressources en eau (AGIRE) chargée de développer le système de gestion intégrée de l'information sur l'eau, contribuer à l'élaboration des plans de développement sectoriel y compris à l'échelon du bassin hydrographique et de collection des redevances, avec pour objectif d'assurer une péréquation entre les agences de bassin hydrographique les mieux pourvues et les moins bien pourvues.

La réalisation d'un audit institutionnel n'étant pas l'objet de l'étude, on se limitera à suggérer que des regroupements pourraient sans doute être effectués entre certaines directions (par exemple entre la direction de l'alimentation en eau potable et la direction de l'assainissement et de la protection de l'environnement ou entre la direction des études et des aménagements hydrauliques et la direction de la mobilisation des ressources en eau) et, à due concurrence, entre les agences et offices correspondants, notamment pour limiter les inévitables doublons propres à ce type de situation et améliorer la synergie.

b) Une loi sur l'eau fondée en principe sur une gestion intégrée des ressources en eau mais promouvant en réalité une gestion par usages





Si la loi du 4 août 2005 sur l'eau paraît organiser dans ses articles 2 et 3 une gestion intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques au travers d'une prise en compte tant quantitative que qualitative en se fondant sur des principes juridiques (droit d'accès à l'eau et à l'assainissement, droit d'utilisation des ressources en eau) et économiques (planification, prise en compte et récupération des coûts réels des services), elle s'en écarte toutefois sensiblement en :

- focalisant les systèmes procéduraux d'autorisation et de concession sur les aspects quantitatifs (prélèvement) ;
- abandonnant l'aspect relatif à la préservation des écosystèmes aquatiques ;
- organisant une gestion par usages : eau potable, assainissement, eau agricole.

## B) A l'échelon des bassins hydrographiques

Créées dès 1996, cinq agences de bassin hydrographique (ABH)<sup>9</sup> ont vu leurs attributions renforcées en 2008, chargées désormais de la gestion du système d'information sur l'eau, de la participation à l'élaboration des plans directeurs d'aménagement des ressources en eau (PDARE) aussi que de la collecte des redevances pour les prélèvements effectués sur le DPH par l'industrie, les services et les activités touristiques.

Depuis 2011, les ABH sont considérées comme un démembrement de l'AGIRE sous la tutelle de laquelle elles se trouvent placées et qui est censée assurer une péréquation entre les ABH.

S'agissant des prélèvements d'eau effectués pour les trois catégories d'usages précédemment mentionnées, la redevance est fixée à 25 dinars algériens (DA) par mètre cube prélevé, y compris pour les usagers individuels non raccordés au réseau de distribution, cependant qu'elle atteint 80 DA/m<sup>3</sup> s'agissant du prélèvement d'eau fossile réinjectée pour les usages de l'industrie pétrolière (ABH Sahara).

Toutefois, il s'agit d'une ressource financière très imparfaitement affectée puisque l'ABH ne conserve que 12 % des sommes collectées, 44 % étant versé au Fonds national pour la ressource en eau (FNGIRE) et 44 % au Trésor public, ce qui ne permet pas l'autofinancement des ABH.

## C) A l'échelon déconcentré

### a) A l'échelon départemental (Wilayas)

Chacune des 48 wilayas est dotée d'un service déconcentré du MRE, la direction des ressources en eau (DRE), le Wali étant le représentant de l'Etat et le délégué du Gouvernement.

### b) A l'échelon infra-départemental (Dairas)

Essentiellement pour notre étude puisqu'au cœur du dispositif de la police des eaux en termes de mise en oeuvre des procédures et des sanctions y afférentes, les DRE des wilayas sont chargées notamment de veiller à la préservation du domaine public hydraulique (naturel et artificiel), à la mise en oeuvre de la réglementation relative aux infrastructures destinées à l'alimentation en eau potable, à l'assainissement et à l'hydraulique agricole.

Chaque DRE comporte 5 services (4 dans les 13 wilayas sahariennes) selon un modèle calqué sur l'organisation de l'administration centrale, à savoir les services de la mobilisation des ressources en eau,

<sup>9</sup> Oranie-Chott Chergui, Cheliff-Zahrez, Algérois-Hodna-Soummam, Constantinois-Seybousse-Mellegue, Sahara



de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement, de l'hydraulique agricole et de l'administration des moyens, eux-mêmes subdivisés en 2 ou 3 bureaux selon le cas.

Parmi les services, le service de l'administration des moyens a notamment pour mission de gérer et de veiller à la préservation du patrimoine, d'instruire et de suivre les affaires contentieuses et, à ce titre, l'un de ses trois bureaux est chargé du contentieux, de la réglementation et des marchés publics. Cette structure détient donc en théorie un rôle clé dans la mise en œuvre des procédures de police des eaux, leur respect ainsi que pour la recherche et la constatation des infractions, en particulier celles portant atteinte au DPH.

Chacune des 548 dairas est dotée d'une subdivision déconcentrée des ressources en eau.

#### D) A l'échelon décentralisé

##### a) Au niveau de la wilaya

L'assemblée populaire de wilaya au titre de la prévention des fléaux naturels initie l'action contre les inondations et la sécheresse et est théoriquement chargée de la réalisation des travaux d'assainissement ainsi que de l'entretien des cours d'eau (Loi n° 90-9, 7 avril 1990, art. 66).

##### b) Au niveau de la commune (1541)

Le président de l'assemblée populaire communale a notamment le maintien de la salubrité dans ses attributions, la commune contribuant à la protection des sols et de la ressource en eau (Loi n° 11-10, 22 juin 2011, art. 88 et 112).

Le président de l'assemblée populaire communale met en œuvre le règlement sanitaire et est chargé de l'approvisionnement en eau des populations, de l'entretien des réseaux d'assainissement (éventuellement de leur réalisation) ainsi que de l'évacuation et du traitement des eaux usées (Décret n° 81-267, 10 octobre 1981, art. 8). Il exerce par conséquent des attributions classiques de police générale.

### **3.1.2 Organisation et fonctionnement des institutions judiciaires**

Malheureusement, il n'a pas été possible à l'auteur du présent rapport, malgré ses demandes pressantes d'obtenir de la sous-direction du contentieux, lors de la mission *in situ*, les informations relatives aux moyens mis en œuvre au niveau judiciaire dans le domaine de l'eau tant en ce qui concerne le personnel *ad hoc* que les statistiques contentieuses. La demande réitérée depuis la France auprès d'une part du Ministère des ressources en eau, et d'autre part du Ministère de la justice via la Représentation de l'Union européenne n'a pas rencontré plus de succès.

## **3.2 Jordan**

### **3.2.1 Administrative capacities for enforcement of water legislation**

#### A) At central level

##### a) The Ministry of Environment

According to the Environmental Protection Law of 2006, in its article 4, for the purpose of achieving the goals of environmental protection and the improvement of its various elements in a sustainable manner, the Ministry of Environment (MoE), in cooperation and coordination with the competent parties, shall:

- Set a general policy for environmental protection, and preparing the plans, programs and projects.



- Prepare the specifications and standards.
- Monitor and measure environment in coordination with authorized scientific centres.
- Issue environmental instructions regarding agricultural, development, commercial, industrial, housing, mining activities and preconditions for the licensing or renewal of licensing accordingly.
- Monitor and supervise public and private corporations and bodies to ensure their compliance with environmental instructions and standards.
- Conduct research and studies related to matters of the environment and protection.
- Set the principles for the handle, collection, classification storage, transportation, destruction and disposal of harmful and hazardous materials.
- Setting a national strategy for awareness, education and communication of environmental data.
- Approve the establishment of national reserves and parks and their management.
- Prepare environmental emergency plans.
- Issue publications related to the environment (the MWI is competent to issue reports on the state of the environment in Jordan).
- Improving relations with the Arab, regional states, authorities and organizations.

The enforcement of environmental law sanctions is foreseen in article 7 of the Law. A specialized officer, granted of the police powers, is appointed within the MoE. He may enter any industrial, commercial, handicraft or agricultural shop or any establishment or corporation or any other entity, whose activities may affect in any way the environment, to ensure compliance with the standard environmental conditions. The Minister, upon recommendation of the Secretary General, may notify the establishment or corporation or shop or any other entity in violation, and shall set the period within which the violation must be removed. If the violation is not removed the violator will be referred to the Court.

#### b) The Ministry of Water and Irrigation

The Jordan Ministry of Water and Irrigation (MWI) have theoretically strong power. It shall set forth a water policy and submit it to the Council of Ministers for approval. And it has been granted to carry the full responsibility for all water and wastewater systems and the related projects (art. 5 of the Water Authority Law n° 18 of 1988). According to Ministry of Water and Irrigation By-law n° 54 of 1992, the Ministry shall also assume full responsibility for the economic and social development of the Jordan Valley as well as carry out all the works which are necessary for the realization of this object. (art. 4)

The MWI's administrative staff consists in the Secretary General, Minister's office and the 5 following directorates:

- Planning, Development & Information
- Financing & Loans
- Legal Affairs
- Citizens Service
- Financial & Administrative Affairs

More particularly, the MWI's Directorate of planning, development and information shall:

- Participate in the preparation and development of permanent strategy for the water sector



- Conduct, participate or evaluate studies about water in general
- Formulate work plans, development programs and trainings programs
- Establish water related information bank (By-law n° 54, art. 10)

Last but not least, the By-law's article 3 attaches to the Minister the following administrations:

- Ministry of Water & Irrigation
- Water Authority
- Jordan Valley Authority

It seemed that the MWI ward ship upon these 2 last authorities was not fully envisaged. The directions of the MWI shall coordinate and cooperate with those. The Minister is chairing their board of directors. The institutions in place and the texts in force today all confirm this situation where the Ministry of Water and Irrigation (MWI) being limited to a strategic and policy-making position but not as the responsible administration upon management of the water resources.

**The Water Authority of Jordan (WAJ) appears to be not only the licensing competent authority but also the controlling one. MWI has a limited institutional regulatory power.**

The MWI staff consists in approximately 156 agents.

#### c) The Water Authority of Jordan

WAJ is putting in operation the water policies. This has to be considered in the frame of very strong institution capacities compared to the MWI. This has led some commenter to talk about a "bis administration". The WAJ has been established in 1988 as an autonomous corporate body, with financial and administrative independence. It is authorized to institute legal proceedings, own movables and real estate, acquire water rights by purchase or acquisition, conclude loans, accept grants or contributions, and sign contracts (Water Authority Law, art. 3). The WAJ staff consists in approximately 400 agents.

Regarding the powers provided to the WAJ by Law, it covers a large number of responsibilities and tasks (art. 6):

- Survey water resources, conserve them, determine ways for their implementation and use, except the use for irrigation.
- Set up plans and programmes to implement approved water policies related to domestic and municipal waters and sanitation, and to develop water resources in the Kingdom and to exploit them for domestic and municipal purposes.
- Direct and regulate the construction of public and private wells, investigate water resources, and drill exploratory, license well drilling rigs and drillers.
- Study, design, construct, operate, maintain, and administer water and public wastewater projects.
- Draw terms, standards and special requirements in relation to the preservation of water and Water basins.
- Carry out theoretical-and applied research and studies regarding water and public wastewater including the preparation of approved water quality standards.
- Issue permits to engineers and licensed professionals to perform public water and wastewater works; and participate in organizing, special training courses to qualify them.



- Regulate the uses of water, prevent its waste, and conserve its consumption.

The enforcement of water law sanctions is foreseen in the recently amended article 30 Paragraph (g) of the Water Authority Law. Employees of the WAJ can be nominated at Minister's level to receive general jurisdiction in order to implement the Law. The Secretary General of WAJ is entitled to take the decision to remove irregularities through administrative means at the expense of the violator. He may, when appropriate, outsource public security personnel or any others for that purpose. The staff of the ministry and the staff of the WAJ may be attributed by the Minister of Water and the Secretary-General the right to review the competent courts to obtain a certified copy of the penal provisions issued in the cases to which the Authority is a party and follow up their implementation through.

WAJ is the administration in charge of transmitting violations to the general attorney for prosecution in Court. The offence is recorded in a ticketing system shared with the MWI services. The Jordanian administration is subcontracting procedural aspects of the dossiers to private law firms.

The number of cases of water offences that ends up in Court was about 400 for 2013. In mid-2014, the number of cases was 140 so far. **The average number of cases per year is normally comprised between 200 and 300.** Those cases are distributed to the different level of jurisdiction in the following proportions:

- Simple offences represent large majority of the cases, more than 90% of the global number of annual cases.
- Misdemeanours represent 2 or 3 cases of water offences that appear to end up in Court per year.
- No cases of felonies have been recorded for water offences.

The WAJ staff consists in approximately 4500 agents (except employees of water companies).

#### c) The National Water Policy Advisory Council

A recent attempt for a National Water Policy Advisory Council (Water Council) derives from a Regulation n° 54 for the year 2011. So far, this newly created institution only met once due to unclear political agenda. This inter-ministerial forum in an advisory council chaired by the Water Minister and comprises the following members:

- Minister of Agriculture
- Minister of Planning and International Cooperation
- Minister of Environment
- Secretary General of the Ministry of Water and Irrigation.
- Secretary General of the Ministry of Finance
- Secretary General of the Ministry of Municipal Affairs
- Secretary General of the Ministry of Energy and Mineral Resources
- The Development and Free Zones Committee Chief Commissioner
- Chairman of the Jordan Chamber of Industry
- Five qualified experts from the private sector and the civil society organizations.

Upon article 4 of the above mentioned by-law, the Water Council shall:

- Discuss water related policies including financial assistance pledged to the sector, and provide recommendations



- Review the water sector strategies, plans and programs to implement them and provide recommendations
- Propose mechanisms to coordinate the water-related departments and agencies in the public and private sectors.
- Propose measures to improve services offered to the water sector, and present recommendations to competent authorities.

The Water Council only gathered once in 2013. Although promising meeting and discussions, since that, it seemed to become a sleeping entity.

### B) At hydrographic basin level

The Jordan Valley Authority is an institution originally created by a 1988 Law. Today, it is regulated by the Jordan Valley Development Law as amended by Law n° 30 of 2001. It is a hybrid basin organisation in charge of large competences such as social and economical development, mining, agriculture, tourism, land planning and water uses of the Valley. According to article 3, the Jordan Valley Authority (JVA) is mandated, in cooperation with any concerned entity, to develop the water resources and utilizing them for purposes of irrigated farming, domestic and municipal uses, industry, hydroelectric power and other beneficial uses. In order to ensure protection and conservation and the carrying out of all the works related to the development, utilization, protection and conservation of these resources, the JVA shall:

- Carry out studies required for the evaluation of the water resources including hydrological, hydro-geological and geological studies, drilling of exploratory wells and the establishment of observational stations.
- Plan and design construction, operation and maintenance of irrigation projects and related structures and works of all types and purposes including dams and related works, hydropower stations and related works, wells, pumping stations, reservoirs and water delivery and distribution networks; also surface and subsurface drainage works, flood protection works, and roads and buildings, needed for operation and maintenance.
- Carry out soil surveys and classification, and the definition and reclamation of lands suitable for irrigated farming and dividing them into farm units.
- Settle disputes arising from the use of water resources.
- Organize and direct the construction of private and public wells.

Within the Jordan valley or in the basins of the Jordan River tributaries, the JVA has the right of expropriation and immediate acquisition of lands, water shares or both as necessary for its projects. When they are not used or exploited for irrigation purposes in any area prior to the declaration of a water settlement in accordance with the land and water settlement law in effect, such waters may be sold, leased, or otherwise disposed of in a way as may be decided by the JVA. The JVA shall implement its responsibilities concerning the allocation and usage of surface and ground water which are developed under its supervision.

The JVA is composed of area directors and authorized zoning engineers that have the legal capacity of law enforcement in relation to crimes defined in the Jordan Valley Development Law. The Secretary General may take decisions to abolish violations by administrative means or seek the assistance of the police force. He can also, through the concerned court which looks into urgent cases of violation, reimburse the violator or aggressor with the expenditures beard by the Authority to remedy the harm and restore the situation to its original (Art. 31-d of the Jordan Valley Development Law).



The JVA staff consists in approximately 2500 agents.

WAJ and JVA have adapted their mandate to an implicit repartition of their responsibilities in the field of water management. **JVA is in charge of surface water and WAJ is in charge of groundwater and all other issues while MWI remains in charge of designing State policies.**

### C) At local level

The Water Authority of Jordan establishes water departments in all parts of the Kingdom. Each Department shall have a water council (Water Authority Law, art. 23-A-2). The WAJ has dedicated approximately 4-5 agents to the management of each of the hydrographic basins. This internal organization of the administrative services of WAJ doesn't correspond to any separate legal entity *per se*.

The MWI seems have dedicated 2-3 persons to each department of the country but it doesn't seem to enclose satellite services of the central administration at local level. It rules three State-owned drinking water distribution companies (Miyahuna, Al-Yarmouk and Aquaba).

At the level of *Mohafez* and municipality level, local authorities have full powers in their jurisdiction. Police authority controls are implemented by non-specialized agents.

### 3.2.2 Judiciary capacity for enforcement of water legislation

**About 400 - 500 offences related to water legislations happen to end up in court every year.** Broadly speaking, since the last decade, the number of the crimes has doubled. Among these offences, at least 100 of them appear to be only misdemeanors (ie minor crimes) every year in court. The evolution in number of misdemeanors during the last decade is following the same tendencies (doubled).

Regarding judiciary capacities, no agents from water-related administrations in Jordan can be counted within the staff of Ministry of Justice. There is no specialized magistrate these administrations can address to the Ministry of Justice to discuss water related cases. There is some specialized magistrates within central administration but they are not specialized in water cases.

At local level there is a legal advisor within Miyahuna Company (publicly-owned water company) that seem be participate to the judiciary capacities related to water. The role of private law firms seems to be quiet important in fostering and building up the cases to Court. This role mostly consists in procedural advocacy.

It has been considered useful by the MWI to have more cooperation with magistrate of Ministry of Justice for the enforcement of water legislation. In this perspective, **the Ministry of Justice could profitably sensitize judges of the new water law and how to deal with water issues.**

## 3.3 Lebanon

Dans le domaine de l'eau, les capacités institutionnelles du Liban sont relativement modestes. Malgré les compétences du personnel des différents ministères, l'organisation ministérielle très sectorisée et la faiblesse des moyens constituent un frein au développement d'une administration efficace de l'eau. Ce constat, associé à une prise de conscience récente des problématiques environnementales par les instances judiciaires, a pour conséquence un faible nombre de procédures administratives et pénales qui aboutissant à de véritables sanctions.



### 3.3.1 Organisation et fonctionnement du système administratif

Il est nécessaire de bien distinguer l'analyse et l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement des institutions selon le niveau de système administratif concerné. A l'échelon central, les capacités institutionnelles concernent essentiellement le Ministère de l'énergie et de l'eau et le Ministère de l'environnement. A l'échelon des bassins versants, ce sont surtout les établissements publics des eaux et de l'assainissement qui sont concernées mais qui ne disposent d'aucuns pouvoirs de police. L'échelon local est relativement peu concerné par la gestion de la ressource en eau.

#### A) A l'échelon central

##### a) Le Ministère de l'énergie et de l'eau

Le Ministère des ressources hydrauliques et électriques (ci-après 'MRHE') a été créé en 1966, en vertu d'une Loi n° 20/66 du 29 mars 1966. Ses missions sont les suivantes :

- généraliser les projets d'eau et d'électricité et les exécuter, ou superviser l'exécution et l'exploitation,
- appliquer les lois et règlements relatifs à la protection des eaux publiques et leur utilisation,
- exercer la tutelle administrative sur les offices autonomes et autres organismes travaillant dans le domaine de l'eau et de l'électricité et portuaire,
- exercer le contrôle sur les concessions d'eau et d'électricité et les ports,
- appliquer les lois et règlements relatifs aux mines et aux carrières.

Conformément aux textes d'application précisant les attributions administratives et son organisation interne, le service de la planification et des études de la Direction de l'eau est notamment chargée de faire des inspections et des jaugeages des eaux de façon périodique, sur tout cours d'eau libanais, interpréter les résultats et les statistiques. Conjointement avec le service de l'exécution, il est également en charge d'appliquer les lois et règlements relatifs à la conservation des eaux publiques. Une Loi appliquée par Décret n° 6650 du 6 décembre 1973 a créé un service de l'environnement en charge des opérations d'évacuation des eaux de pluie et des eaux usées.

C'est en 2000 que les institutions centrales ont connu la réforme la plus importante avec l'adoption d'une Loi n° 221 du 29 mai 2000 portant organisation du secteur de l'eau suivie de plusieurs textes complémentaires ou correctifs. Cette réforme emporte un élargissement notable des attributions du MRHE vers la protection de la ressource naturelle en eau et son développement dans le cadre de la conservation de l'environnement et des écosystèmes. Ce texte restreint le secteur de l'eau à ce seul Ministère sans véritable coordination avec le Ministère de l'Environnement, qui a pourtant été créé dès 1994. Cette tendance renforce la confusion et le manque de répartition claire des compétences entre ces deux ministères d'une part et entre ces deux ministères et le Ministère de la Santé Publique d'autre part.

En effet, depuis 2000, le MRHE est notamment compétent pour :

- « *Collecter, contrôler, mesurer, établir, étudier les statistiques relatives aux ressources hydrauliques et évaluer les besoins en eau et les possibilités d'usages dans toutes les régions libanaises,*
- *Contrôler la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines et en définir les normes,*
- *Etablir le projet de planification générale pour l'allocation et la répartition des ressources hydrauliques entre l'eau potable et l'eau d'irrigation sur le plan national (de l'état), préparer le projet de Plan Directeur général de l'eau et de l'assainissement, le mettre à jour et le soumettre au Conseil des Ministres par le biais du Ministre (...)*





- *Faire la recharge artificielle des réservoirs d'eau souterraine au besoin, et contrôler l'exploitation des quantités prélevées, (...)*
- *Exercer le contrôle et la tutelle sur les établissements publics et toutes les autres institutions opérant dans le domaine de l'eau conformément aux dispositions de la présente loi et aux textes et stipulations relatifs à chacun des dits-établissements et institutions, (...)*
- *Etablir les normes à adopter dans les études entreprises par les établissements publics d'exploitation et dans l'exécution de leurs travaux, ainsi que les conditions et règlements d'exploitation des eaux de surface, des eaux souterraines et des eaux d'assainissement, et les normes de qualité des eaux et leur contrôle, (...)*
- *Assurer les relations publiques avec le public, l'informer de tout ce qui l'intéresse dans le domaine de l'eau et l'orienter vers une utilisation rationnelle et économique de l'eau. »*

A noter enfin qu'une La Loi n° 377 du 14 décembre 2001 a transformé le Ministère des Ressources Hydrauliques et Electriques en Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE), dénomination que porte encore aujourd'hui ce ministère. En 2014, il dispose d'environ 80 agents.

#### b) Le Ministère de l'environnement

Le Ministère de l'environnement (ci-après 'ME') a été créé en 1994. Ses attributions et son organisation sont fixées notamment dans une Loi du 24 août 2005. Il est composé d'environ 60 fonctionnaires dont 20 à 25 agents techniques. Il dispose actuellement de deux directions régionales. Une Loi n° 251 du 15 avril 2014 a établi une représentation du ME dans chaque gouvernorat. Celle-ci aura le statut de la police judiciaire en matière de crimes contre l'environnement et sera soumise dans l'exercice de ses fonctions au contrôle du procureur général selon les compétences régionales.

Les missions du ME sont la prévention des pollutions, la mise en œuvre de mesures compensatoires en cas de pollution réalisée et l'organisation du système de permis environnementaux.

La Loi n°444 du 29 juillet 2002 pour la protection de l'environnement définit le rôle des agents chargés du contrôle et de la recherche des infractions ayant causé un dommage à l'environnement. La loi a donné aux contrôleurs légaux et aux contrôleurs du Ministère de l'environnement le droit de perquisitionner les bâtiments afin qu'ils puissent vérifier tous les documents relatifs aux autorisations environnementales, de prélever des échantillons et de faire les tests nécessaires.

Un Décret de la fin de l'année 2013 a permis de réglementer la procédure et le contenu des études d'impacts environnementaux. Il faut saluer l'apport majeur que constitue cette réglementation en direction d'un système moderne d'évaluation et de maîtrise des pollutions et nuisances technologiques. La procédure d'élaboration de ces études d'évaluation de l'impact environnemental repose sur un premier échelon au niveau local, celui du Mohafez, qui est chargé de recevoir les dossiers et d'effectuer une étude technique simplifiée du dossier. Les permis peuvent être soit délivrés par le Mohafez directement (50% des cas), soit être orienté par lui vers les ministères compétents qui pourra ensuite délivrer le permis après une étude technique du dossier. Le Ministère de l'Industrie étant en charge des dossiers industriels, Et c.

En 2012, a été publié un Décret sur la conformité environnementale, qui ne sera applicable qu'à partir de l'année 2015.

#### B) A l'échelon des bassins versants

A l'occasion de la réforme du secteur de l'eau de 2000, ont été créés cinq établissements publics d'exploitation des eaux bénéficiant de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. En vertu de cette Loi, les établissements publics des eaux sont notamment chargés chacun dans leur périmètre d'exploitation et dans le respect de leurs compétences du contrôle de la qualité de l'eau potable et de l'eau d'irrigation distribuées, et la qualité des eaux usées aux exutoires et



à la sortie des stations d'épuration. Ils correspondent à des grands ensembles hydrauliques correspondant approximativement à des bassins versants à l'exception de quelques zones. Les établissements sont placés sous la tutelle du MEE (ou MRHE) :

- L'Établissement des Eaux de Beyrouth-Mont-Liban ; siège: Beyrouth
- L'Établissement des Eaux du Liban-Nord ; siège: Tripoli
- L'Établissement des Eaux de la Békaa-Sud ; siège: Zahlé
- L'Établissement des Eaux du Liban-Sud ; siège: Saïda<sup>10</sup>

A noter que parallèlement à l'organisation administrative mise en place en 2000, l'Office National du Litani établi par une Loi du 14 août 1954 continue à gérer et à exploiter les eaux d'irrigation dans son périmètre d'exploitation (Békaa Sud et Liban Sud).

Avec une Loi n° 377 du 14 décembre 2001, les établissements publics des eaux deviennent les établissements publics des eaux et de l'assainissement et sont désormais compétents pour les missions suivantes :

- « *L'étude, l'exécution, l'exploitation, l'entretien et le renouvellement des projets hydrauliques pour la distribution de l'eau potable et de l'eau d'irrigation, pour le ramassage, le traitement et l'évacuation des eaux usées conformément au Plan Directeur général de l'eau et de l'assainissement, ou bien conformément à l'approbation préalable du Ministère pour l'utilisation des ressources d'eau publique, pour de nouveaux emplacements des stations d'épuration des eaux usées, ou pour de nouveaux exutoires pour l'évacuation des eaux usées,*
- *La proposition des tarifs de l'eau potable, de l'eau d'irrigation, et de l'évacuation des eaux usées en prenant en considération les conditions socio-économiques générales.*
- *Le contrôle de la qualité de l'eau potable et de l'eau d'irrigation distribuées, et la qualité des eaux usées aux exutoires et à la sortie des stations d'épuration. »*

Les effectifs des agents de la fonction publique officiant au sein des différents établissements est d'environ **une dizaine d'agents** pour chacun. **L'établissement de Beyrouth-Mont-Liban étant le mieux doté avec environ 20 agents.** Le rapport annuel d'activité 2014 de l'Établissement des Eaux de Beyrouth-Mont-Liban de 2014 indique environ **70 dossiers d'irrégularités substantielles** pour la période 2006-2014 (affaires résolues ou en cours).

### C) A l'échelon Local (gouvernorats et municipalités)

Au niveau de l'échelon du gouvernorat, c'est le *Mohafez* qui dispose de la compétence de recevoir les dossiers de demande de permis environnementaux. Il est compétent pour délivrer les permis environnementaux pour les installations les plus simples. Il est chargé de transmettre les autres dossiers (50% des cas) aux différents ministères chacun dans leurs domaines de compétence.

Au niveau de l'échelon municipal, le chef de l'assemblée municipale dispose d'un pouvoir de police général sur le territoire pour lequel il est compétent.

---

<sup>10</sup> Le nombre de ces établissements publics est passé de cinq à quatre en vertu d'une Loi corrective n° 241 du 7 août 2000 et qui supprime l'Établissement des Eaux de la Békaa-Nord dont le siège se trouvait à Baalbeck.



### 3.3.2 Organisation et fonctionnement des institutions judiciaires

Les capacités judiciaires du Liban en matière de protection de la ressource en eau ont été analysées et évaluées du point de vue de l'exercice du pouvoir du procureur général d'une part et du point de vu du nombre de contentieux passés et présents en la matière d'autre part.

#### A) Au niveau du Procureur

Le Liban a modifié très récemment son code de procédure pénale afin que soit assigné par le procureur général de la cour d'appel un ou plusieurs magistrats chargés de l'environnement pour poursuivre les crimes contre l'environnement spécifiés dans les lois applicables. Il peut accuser une personne devant le juge d'instruction mettant ainsi l'action pénale en mouvement ou l'accusation directe devant les juridictions compétentes.

La Loi n° 251 du 15 avril 2014 qui crée la fonction de procureur spécialisé définit également les crimes environnementaux pour lesquels il aura la charge d'exercer l'action publique. Il s'agit de :

1. « *la violation des lois et règlements concernant la protection des richesses forestières, les forêts et réserves naturelles, **la biodiversité et la protection de l'air, de l'eau et la pollution des sols et celles relatives à la lutte contre les dommages causés par le son et le bruit.***
2. *la violation des lois et règlements relatifs aux mines, carrières et sites de concassage.*
3. ***la violation des lois et règlements relatifs à la sauvegarde de l'environnement en déterminant les conditions environnementales des différents établissements classés environnementaux.***
4. ***la violation des lois et règlements relatifs à la sauvegarde de l'environnement qui protègent la propriété publique et privée de l'Etat, les municipalités, l'eau régionale et les empiètements sur la propriété de la mer, des rivières et des eaux souterraines.***
5. *la violation des lois relatives à l'élimination de différents déchets, en particulier les déchets médicaux générés par les hôpitaux, les déchets chimiques et nucléaires.*
6. ***la violation des dispositions de la loi n° 444 en date du 29/7/2002 et d'autres dispositions légales relatives à la protection de l'environnement dans son ensemble.***
7. *la violation des lois et règlements qui protègent les monuments et le **patrimoine** culturel et naturel. »*

Cette réforme représente une évolution très significative du point de vu de l'organisation et de l'exercice du pouvoir du procureur général de la République du Liban, en charge de poursuivre les infractions. Si cette réforme nous paraît tout à fait pertinente, il nous est impossible d'évaluer l'efficacité d'un dispositif aussi récent. A noter, qu'il conviendra toutefois de veiller à la plus parfaite indépendance et probité de ce procureur qui porte à lui seul la responsabilité décider de l'opportunité de poursuivre les crimes environnementaux.

Autre disposition également intéressante et qui donne au Liban un outil pratique pour une justice environnementale : les greffiers des tribunaux doivent informer le Ministère de l'environnement (ME) de chaque jugement pénal prononcé contre une personne physique ou morale afin qu'il soit enregistré dans un registre spécial tenu au ME, et ce dans les trois mois qui suivent sa prononciation. Il faut également saluer cette initiative positive pour que soit conservée une trace en matière de criminalité environnement. Cependant, le texte n'est pas suffisamment clair sur le fait d'enregistrer les poursuites et ou simplement les sanctions pénales prononcées. Cette dernière solution permettrait sans doute une meilleure garantie des droits fondamentaux des justiciables.

**A ce jour, le nombre de saisines du procureur général pour des affaires liées à l'eau (ou même à l'environnement) reste très faible.** Cette difficulté peut s'expliquer notamment par le fait qu'il n'est possible ni aux coopératives agricoles ni aux associations de saisir le procureur général. Si cette impossibilité ne peut être que regrettée, on peut espérer que la mise en place d'un procureur spécialisé



dans les questions d'environnement permette de compenser cette lacune du droit d'accès à la justice au Liban.

### B) Au niveau de l'institution judiciaire

Il existe trois ordres juridictionnels au Liban qui sont chargés de traiter respectivement les affaires civiles, pénales et administratives. Les affaires civiles et pénales sont rassemblées dans les mêmes juridictions. Les juridictions civiles et pénales sont composées de trois niveaux d'instances :

- Juge unique (pour les affaires de moins de 100 millions de LLB) ou le tribunal de 1ère instance (pour les affaires de plus de 100 millions de LLB)
- Cour d'appel
- Cour de cassation

L'ordre juridictionnel administratif est plus simple puisqu'il est composé d'une seule juridiction, le Conseil d'Etat.

Les chiffres qui ont été communiqués indiquent que **pour la période 2000-2014, il y a eu environ 200 affaires portant sur des infractions environnementales** (tout milieux confondus) qui ont été jugées devant les tribunaux de l'ordre juridictionnel (civil ou pénal) et environ une dizaine d'affaires administratives qui ont été jugés au Conseil d'Etat. **Parmi ces 200 affaires, seulement 10 ont concerné des questions liées à l'eau** (6 contentieux concernant des décisions administratives qui ont été jugées au Conseil d'Etat et 4 contentieux de nature civile ou pénale).

Les amendes prononcées ont été comprises entre **10 millions et 250 millions de LLB**. Une seule peine d'emprisonnement a été prononcée pour une affaire où une installation avait été construite sans aucune étude d'impact.

Les entretiens qui ont été menés au sein des différentes administrations conduisent à faire quelques remarques générales sur la poursuite des comportements délictueux, qu'ils relèvent du non respect d'un acte administratif ou qu'il s'agisse d'une infraction pénale. En effet, la taille du pays et la population relativement concentrée sont à l'origine d'une certaine familiarité entre les personnes. Il semblerait que cette caractéristique de la société libanaise soit propice à une certaine partialité dans la résolution des irrégularités qu'elles soient administratives ou pénales. A ce phénomène s'ajoute celui de la corruption qui atteint un niveau relativement élevés dans le pays<sup>11</sup>. Un comité d'évaluation des fonctionnaires a ainsi été créé pour tenter de palier aux problèmes d'impartialité dans le fonctionnement de l'administration.

Enfin, comme dans beaucoup d'autres pays, le niveau de connaissance des magistrats sur les questions d'environnement semble aujourd'hui assez faible. On peut espérer que cette remarque devienne moins vraie lorsque les premiers effets de la mise en place du procureur de l'environnement seront visibles.

---

<sup>11</sup> Le Liban a reçu la note de 2.5/10 et a été classée 130ème sur 180 pays pour l'indice des perceptions de la corruption (Transparency International)



## 4 Chapter 4: Institutional and legislative capacities needed for the prosecution of non-compliance with water and environment legislations

### 4.1 Algeria

#### 4.1.1 Le renforcement de la police des eaux en synergie avec la police économique

Consciente de l'enjeu et des manques actuels, la direction des ressources humaines, de la formation et de la coopération (DRHFC) a préparé un projet de décret exécutif instituant le statut particulier de la police des eaux, (voir Annexes) pris sur le fondement de l'art. 159 de la loi du 4 août 2005 sur l'eau visant essentiellement à :

- Conférer un statut particulier et autonome aux agents chargés de la police des eaux ;
- Assouplir les conditions d'accès au poste, pour l'étendre à d'autres corps et gradés en dehors des ingénieurs, aux techniciens et techniciens supérieurs ainsi qu'aux administrateurs considérés d'ailleurs comme les mieux formés pour la constatation des infractions et la rédaction des procès-verbaux ;
- Améliorer la classification des grades au profit des agents de la police des eaux et les faire bénéficier d'une bonification, tout en relevant leur régime indemnitaire ;
- Améliorer la protection des agents dans l'exercice de leurs fonctions ;
- Préciser l'étendue de leur mission ainsi que leurs prérogatives.

Il conviendrait en même temps d'amender la loi du 4 août 2005 (art. 165) afin de rendre plus systématique l'appui par l'officier ou agent de police judiciaire de l'agent de police des eaux pour faire pièce efficacement aux contrevenants récalcitrants.

Par ailleurs et à terme, si l'on souhaite vraiment mettre en place un système efficace, il serait sans doute nécessaire de faire bénéficier l'agent de police des eaux de la qualité d'officier ou agent de police judiciaire, ce qui impliquerait qu'il soit effectivement doté d'un armement adapté à l'exercice de sa mission et suffisamment dissuasif pour certains contrevenants.

A cet égard, la préservation de la ressource en eau paraît au moins aussi stratégique que celle de la forêt dont les ingénieurs jouissent d'ores et déjà de cette prérogative.

Toutefois, cette dernière option qui nécessiterait une modification législative rencontre une certaine réticence au motif que l'armement d'une catégorie supplémentaire d'agents ne serait pas admise dans un contexte de « post- terrorisme », alors même que les agents de la police des eaux ressentent la détention d'une arme comme la condition sine qua non de leur sécurité.

Enfin, la délégation de maîtrise d'ouvrage, comme cela est notamment le cas pour l'ANBT gérant pour le compte de l'Etat les barrages incorporés au DPH artificiel ou pour d'autres EPIC, ne permet pas en l'état actuel du droit d'agir « en propriétaire » pour rechercher et constater les infractions commises à son encontre au-delà de la stricte emprise de l'ouvrage. A cet égard, une subrogation de l'Agence pour exercer les droits et obligations de l'Etat en ses lieux et place sur un périmètre plus significatif, devrait sans doute être instaurée. Cela suppose toutefois un encadrement et une harmonisation avec l'exercice des compétences de la police des eaux afin d'éviter toute concurrence avec cette dernière.

La police des eaux devrait être mieux coordonnée avec la police économique (redevances et aides) afin que la seconde puisse permettre de contribuer à un meilleur respect de la première.



Comme indiqué précédemment, la quote-part des redevances sur les prélèvements collectées par les agences de bassin hydrographique (ABH) devrait être augmentée de façon significative pour en faire davantage une ressource affectée à la préservation de la ressource en eau. En clair, les ABH devraient pouvoir s'autofinancer en termes de gestion affectée de leurs ressources sans être soumise au système des quotes-parts.

Les redevances devraient également pouvoir être diversifiées pour prendre en compte dans leur assiette des paramètres tels que l'artificialisation du DPH, la quantité d'eau stockée, la hauteur de dénivelée, la longueur du tronçon court-circuité...

Par ailleurs, si rien ne s'opposerait a priori à ce que les ABH accordent des aides en contrepartie des redevances collectées, aucune modalité n'est prévue à cet effet : un texte serait nécessaire pour assurer la mise en œuvre effective d'aides incitatives en retour sous la condition expresse que le bénéficiaire respecte ses obligations au titre de la police des eaux, sans préjudice de la taxation d'office de l'entité qui ne serait pas en règle à cet égard.

#### **4.1.2 Une meilleure définition des sanctions pénales et la mise ne place d'une meilleure coordination avec les services du Ministère de la justice**

La définition des infractions et sanctions pénales prévue par les articles 166 et s. de la loi du 4 août 2005 demeure imprécise au regard des critères de l'incrimination.

Plutôt que de renvoyer à l'article correspondant de la loi en énonçant que quiconque n'en respecte pas les dispositions est passible de telle sanction, il serait préférable de caractériser l'infraction au cas par cas. En effet, outre le renvoi à l'article correspondant que cela impose à l'agent devant verbaliser, cette formulation laisse une place trop importante à l'interprétation et, de ce fait, aux risques d'erreur. Ainsi, la reprise in extenso de la caractérisation est préférable : « Est puni de telle peine, le fait pour telle entité de ne pas avoir satisfait à telle formalité ».

Une meilleure coordination devrait être assurée entre les services centraux du MRE, les DRE de wilayas et les services correspondant du Ministère de la justice (ordre judiciaire).

Ainsi sur les 60 % des 279 procès-verbaux d'infraction transmis au procureur par les DRE de 33 wilayas, il n'a pas été possible de s'assurer à l'échelon central du MRE du nombre de jugements effectivement rendus et de condamnations prononcées.

Peut-on avancer le fait que les administrations déconcentrées n'ayant pas la personnalité juridique pour assurer la représentation de l'Etat en première instance et en appel, sont contraints de recourir pour ce faire à un avocat-conseil. Le recours à un avocat est également la règle pour les affaires contentieuses à l'échelon central.

Ce manque et cette pratique ne sont sans doute pas étrangers à la difficulté d'assurer le suivi des affaires.

#### **4.1.3 Une meilleure utilisation des sanctions administratives existantes et un renforcement et un renforcement de leur arsenal en synergie avec les tribunaux administratifs**

La loi du 4 août 2005 (art. 87 et s.) comporte des sanctions administratives (révocation après mise en demeure, démolition des ouvrages effectués sans autorisation ou concession ou en cas de déchéance de l'autorisation ou de la concession, remise en l'état des lieux, suspension provisoire de l'autorisation ou de la concession).



Si ces procédures de sanctions administratives à la disposition de l'administration ne sont pas exclusives de la mise en œuvre concomitante de sanctions pénales, celles-ci peuvent être mise en œuvre sans avoir besoin de recourir au juge judiciaire sous le seul contrôle du juge administratif. Nombre de pays disposant d'un ordre de juridiction administratif ont de plus en plus recours à ce type de sanctions qui permet d'éviter les procédures lourdes et formalistes des juridictions judiciaires tout en atteignant souvent un meilleur résultat allant jusqu'à la restauration du milieu dans son état initial.

L'arsenal prévu par la loi de 2005 pourrait d'ailleurs être utilement complété par des mécanismes d'amende administrative, de consignation de la somme estimée nécessaire pour réaliser les travaux de remise en état, d'astreinte financière par jour tant que les travaux n'ont pas été réalisés, d'exécution d'office aux risques et frais de l'exploitant ou du propriétaire ou encore, dans les cas extrêmes, de fermeture de l'installation.

La mise en œuvre de ces sanctions par l'exécutif se fait toutefois sous le contrôle du juge administratif, juridiction ayant existé de 1962 à 1965 puis recréée en 2010 et encore mal connue en Algérie.

Juridiction de droit commun en premier ressort et en appel, le tribunal administratif connaît de toutes les affaires dans lesquelles est partie l'Etat, une wilaya, une commune, un EPA ou un EPIC et est compétent pour statuer sur les recours en annulation des décisions administratives prises par ces mêmes entités. A ce titre, il serait donc compétent en cas de contentieux intenté à l'encontre des décisions prononçant des sanctions administratives.

Cette proposition de renforcement de l'arsenal des sanctions administratives testée au MRE lors de la mission rencontre toutefois un certain scepticisme de la part de fonctionnaires au regard du fonctionnement actuel des juridictions administratives.

## 4.2 Jordan

### 4.2.1 Codification and rationalization of the legal texts including sanctions

The legal status for water is unclear because of the lack of definition of the public hydraulic domain. Water rights can be transmitted under the monopolistic control of the JWA. This organization of a water rights market is the result of the large attributions of this later but doesn't seem to comply with the general announced principle of water been owned by State. Given the fact that JVA is neither materially nor legally controlled by the MWI, and because of the disproportion of weight between the two, there is a strong risk of losing the sense of shared responsibility of the population around the vital resource.

Integrated Water Resource Management principles are not contained in the Jordanian legislation or regulation. It is strongly encouraged that the country pays attention to this societal environmental concern. Different examples of solutions exist worldwide to legally define water in a more protective way. The only possibility to reach a consensus around this future definition is to have it officially announced at Law level and implemented accordingly at all levels of secondary legislation.

Jordanian laws on water offences and sanctions are considered to be heterogeneous and strongly institutions-oriented. This is why, water laws and by-laws needs to be organized, rationalized and codified in order to have a better and more logic system.

As regard to the water enforcement, Jordanian administration should envisage several actions:

- Eradicate double definitions of water offences in order to avoid potential inconsistencies
- The spectrum of water offences should be enlarged to faunistic and floristic offences.
- Water offences should be classified according to their nature and be more technical
- Sanctions should be more progressive and adapted to the legal subject who committed



#### **4.2.2 A necessary overall institutional reform**

##### **A) At central level**

The Institutional Support and Strengthening Program (ISSP) is a USAID funded program that is currently helping Jordan to restructure and reform the water sector and which foresees changes to the legal framework governing Jordan's water sector. According to ISSP, two levels of legal reform are needed to achieve Jordan's water sector goals: *"In the short-term, modifications and amendments will be made to existing laws, by-laws and regulations to enable the transfer of necessary authority among organizations and creating the necessary new bodies for implementing the recommendations of the ISSP. Over a longer timeframe, the remaining gaps, overlaps and conflicts in the existing legal framework will be addressed through a comprehensive and consultative review and drafting process leading to the creation of new water legislation that more fully reflects and supports implementation of Jordan's water strategies and policies."*

Jordanian water-related institutions seem to be unbalanced in terms of mandates, powers, and resources. The MWI's weakness could profitably be counterbalanced by a closer framing and programming of the JVA and WAJ activities. This later could become a more operational force, with deeper field connection.

JVA benefits of strong autonomy but doesn't act as IWRM authority. Its tropism focuses the JVA on multiple tasks without demonstrating significant results as regards the protection of the Jordan itself. Accordingly, the country could benefit of a more decentralized water policy by creating separate basin organizations corresponding to the maps in annex.

Articles of the Water Authority Law n° 18 of 1988 (amended in 2014), Ministry of Water and Irrigation By-Law n° 54 of 1992 and Jordan Valley Development Law n° 30 of 2001 should be modified to establish new competences and missions within the water administrations.

As top entity of the central water administrations, the MWI should be legally entitled for enouncing water offences in by-laws. As regulator, it should be the responsibility of the MWI to design technical rules and specifications for water related activities. Non-compliances and sanctions related to these rules and specifications should be defined accordingly.

Water inspectorate or rangers should benefit a clear legal status defining their responsibilities. MWI should be in charge of organizing these civil servants roles, duties and means. The inspectorate should profitably give police powers to certain agents in charge of water offences, including uniforms, vehicles, material necessary for inspections and guns.

##### **B) At basin level**

**A necessary global institutional reform shall be foreseen through a reinforcement of planning administration and policies at basin level.** As a consequence of this recommendation, administrative redeployment should be continued at basin level. The above foreseen basin organizations to be created should have some role to play in law enforcement.

To remediate to the lack of coordination between the Ministries, we equally believe that an integrated management should be organized by reactivating the National Water Policy Advisory Council.

**The Jordan Valley Development Law n° 30 of 2001 should profitably be modified** in order transform JVA into a basin organization in charge IWRM of the river and its tributaries. Other basin administrations should be created accordingly and proportionately in order to respond to the specific water stakes of each of the Jordanian basins.





This could be possible by affecting human resources from JVA and WAJ to basin organizations. Part of the plan, it is foreseen for the basin organizations to take part of the enforcement process. For instance, some agents could be designated for looking at water offences with police force authority.

#### 4.2.3 A support for capacity building of the agents

The whole chain of production of cases must be redefined taking account of a necessary institutional reform. Human resources available within the civil servants working in the water administrations should be redistributed accordingly. Reforming mandates between WAJ, JVA and MWI and resources mobilized for prosecutions are a long term process to design, regulate and implement.

Nowadays WAJ, JVA and MWI services seems to be working closely in the redaction of cases. This situation would certainly also benefit incremental day-to-day amendments. The existing present system might benefit from minor improvements as for instance internal capacity building. First, this could be made possible by making communication efforts between services of the chain of prosecution. This includes environmental rangers and field agents from WAJ and JVA. MWI should design and program a centralized training center activities dedicated to civil servants from the water administrations. Technical and regulatory information necessary for case finding and management should disseminated to a broad scope of agents, from legal to field agents, technicians and engineers. Secondly, MWI should consider specifically training the inspectorate agents. Exchanges with foreign inspectors could be beneficial for helping the Ministry to learn from other developed systems.

#### 4.2.4 Implement financial penalties

The Underground Water Control By-Law n° 85 of 2002 (amended by By-law n° 36 of 2014) foresees the following water prices for agricultural wells<sup>12</sup>:

Water quantity	Water prices
0 – 150,000 cubic meters.	Free
151 – 200,000 cubic meters.	25 Fils <sup>13</sup> per cubic meter
More than 200,000 cubic meters.	60 Fils per cubic meter

Under recent medications of the applicable regulation, owners of unlicensed agricultural wells shall bridge these wells at their own expense and under the WAJ's supervision. Collecting water from these wells may be exceptionally authorized upon certain condition and for a limited period of time for economic and social reasons. In such situation, water prices for agricultural wells shall be as follows (By-laws n° 36 for 2014 Groundwater Amending Law):

Water quantity	Water prices
0 – 10,000 cubic meters.	150 Fils per cubic meter

<sup>12</sup> Not valid for Al-Azraq region which is submitted to special tariffs

<sup>13</sup> 1 Dinar = 1000 Fils



10,000 – 30,000 cubic meters.	250 Fils per cubic meter
Over 30,000 cubic meters.	500 Fils per cubic meter

Special water prices are foreseen by the regulator depending on the ownership of the well or the type of use. The following examples are taken from Underground Water Control Regulation n° 76 of 2003:

Water use		Water prices
Wells belonging to governmental departments, official institutions, public organizations and municipalities	Agriculture	25 Fils per cubic meter
	Drinking water (and any other purpose)	100 Fils per cubic meter
Wells designated to industry, production, tourism, or universities		250 Fils per cubic meter
Wells belonging to water companies which are fully or partially owned by water Authority		250 Fils per cubic meter
Drinking water wells		250 Fils per cubic meter
Water wells which are unfit for drinking		100 Fils per cubic meter

Some efforts seems to be made by Jordanian administration to rise the water prices and to strengthen financial penalties for unlawful wells and extractions (see above), as an economic administration sanction. Although this is considered as a psychological limiting factor, we strongly recommend keeping up with a firm policy.

Jordanian administration should consider initiating **a tax-based system** based on polluter-payer principle or user-payer principle. This would be less harmful (even if not exclusive of raising the water prices) when facing the problem of public acceptance. Large efforts are already being made to improve the billing rate and the payment of waste water discharge in order to reach a better level of cost recoveries. Meanwhile the reforms foreseen above will need to find financial resources to create sufficient funds to feed more ambitious objective. In order to go beyond a simple recovery of costs in the water sector, MWI along with influent environmental Jordanian NGOs, lack financial means and would benefit on increasing financial constraints on all water uses (including drinking). We strongly recommend a flat-rate tax to be based on billing of water and waste water. This could be initiated at small level of taxation depending on the nature of the uses (vital uses / recreational uses). Then, it would be progressively raised depending on the quantities and the efforts implemented to install less consuming installations.

The Environment Protection Fund, established at the Ministry of Environment which was created to spent money on protecting the environment and its elements could profitably be adapted to what is considered as the most stringent environmental issue of the country. This could be made by **modifying article 16 of the Environmental Health Legislation**, Law n° 12 of 1995 for instance. This fund, when reoriented for the purpose of the foreseen reform, could participate to financing enforcement measures like hiring angers, provided equipment (vehicles, technical material, uniforms, and guns).

On a per capita basis, Jordan has one of the lowest levels of water resources in the world with a per capita water production below 1,000 cubic meters per year to be water-poor countries. As an example,



in 1996, per capita share of water was less than 175 for all uses. This placed Jordan at only 20 percent of the water poverty level. As a consequence and taking account of population growth and immigration resulting from regional instability, Jordan is consuming large quantities of non-renewable fossil water in the southeast of the country. Due to the scarcity situation of Jordan, the reforms to be engaged by the country for institutional and legislative capacities needed for the prosecution of non-compliance with water legislations must be impulsed at the highest level of the Kingdom.

As a conclusion and quoting His Majesty King Abdullah II, in his speech organized in Boston University on the 15<sup>th</sup> of October 1999, we must keep in mind that “*water and refugees are the main concerns of Jordan*” but also put this situation in a geopolitical perspective where “*the water problem is not just in Jordan. It involves all the countries in the region*” (Source: [www.kinghussein.gov.jo](http://www.kinghussein.gov.jo).)

### 4.3 Lebanon

Outre les constats qui ont été relatés et les remarques effectuées dans les chapitres précédents, il convient de distinguer **quatre grands axes de réforme** pour renforcer les capacités institutionnelles et législatives. Ces axes principaux ont pour objectif de couvrir l’ensemble des problématiques rencontrées au Liban qui ont été abordées dans le présent rapport. Dans le but méthodologique de d’apprécier la nature et l’ampleur des réformes possibles, ces axes principaux ont été illustrés à la demande du projet SWIM-SM, notamment par des exemples qui peuvent servir à nourrir les réflexions actuellement en cours dans ce pays (Code de l’eau).

#### 4.3.1 Engager une réflexion sur la police de l’eau dans le but d’harmoniser les régimes et les contrôles administratifs

Actuellement le fait de commettre une infraction aux lois protégeant le domaine public hydraulique expose le contrevenant à des poursuites administratives diligentées par le Ministère de l’énergie et de l’eau. Cette administration dispose d’un trop **faible nombre d’agents** chargés de contrôler les activités liées à l’eau.

Le Ministère de l’environnement et le Ministère de la santé publique ne jouent un rôle de contrôle que dans leurs secteurs respectifs, sans véritable coordination avec le Ministère de l’énergie et de l’eau. Le Ministère de l’environnement notamment ne dispose que de prérogatives limitées à la protection de l’environnement, issues d’une législation récente et à la prévention des pollutions et à l’encadrement des activités nuisibles pour l’environnement (système de permis).

Le cadre législatif libanais est encore trop hétérogène pour permettre de désigner clairement quelles sont les autorités compétentes pour constater les infractions liées à l’eau. En effet, les administrations sont trop sectorisées pour permettre une **action cohérente et générale de l’administration**. C’est pour cette raison que nous encourageons les autorités libanaises à engager une réflexion globale, impliquant tous les corps concernés, sur la mise en place d’une police de l’eau. Cette démarche devra permettre d’unifier le spectre des sanctions administratives utilisables en cas de non respect de la Loi ou d’une autorisation administrative. Cette réflexion devra être initiée sur la base d’un état des lieux des ressources administratives mobilisées et mobilisables afin de constituer un groupe de fonctionnaires chargés du contrôle des installations et des usages. Cette réflexion devra également permettre de considérer de manière coordonnée entre les différents ministères concernés quelles pourront être les attributions de ces agents fonctionnaires.

Cette police administrative de l’eau pourrait concerner certains agents des Ministères de l’environnement, de la santé publique et de l’énergie et de l’eau, dont l’action pourrait être coordonnée par **un organe consultatif et interministériel** par exemple. Elle pourrait également inclure un certain nombre d’agents fonctionnaires des établissements publics des eaux et de l’assainissement. En effet, ces derniers disposent déjà de la personnalité juridique morale, et il serait donc judicieux que ces



acteurs de terrain puissent mieux participer à la détection et la constatation des irrégularités, qu'elles relèvent de sanctions administratives ou pénales

#### **4.3.2 Améliorer la coordination interministérielle de l'eau au niveau central par la mise en place de nouvelles institutions**

Avec la Loi organisant le secteur de l'eau de 2000, le Ministère de l'énergie et de l'eau a reçu une compétence claire pour évaluer la qualité de l'eau, fixer les normes et les systèmes de surveillance de la qualité de l'eau. D'autre part, la Loi de 2004 pour la protection de l'environnement a donné au Ministère de l'environnement en collaboration avec le Ministère de l'énergie et de l'eau, la responsabilité de préciser les politiques qui découlent d'une gestion intégrée des ressources naturelles. Cette coordination est restée relativement théorique en raison des réticences historiques entre les deux administrations et l'absence de mécanisme pratique permettant un partage d'information et une articulation des politiques.

A cet effet, il est recommandé que le pays envisage la création d'une nouvelle institution transversale ayant pour seul objet la question de l'eau. Il pourrait s'agir d'une instance politique de type Comité national de l'eau composé de membres du pouvoir législatif, de l'administration et de personnalités compétentes. Ce Comité national de l'eau aurait notamment pour mission de fixer les grandes orientations de la politique de l'eau du Liban. Il pourrait également être consulté pour avis sur tout projet de loi concernant la question de loi. Il pourrait s'agir d'un simple comité interministériel composé d'agents des MEE, ME, MSP, Ministère de l'agriculture, des établissements publics des eaux et de l'assainissement et de personnalités compétentes, ayant un rôle plus technique et de coordination de l'action de chacun des ministères concernés par la question de l'eau. Ces deux types d'institutions n'étant pas exclusives, il est possible que deux instances centrales se partagent le rôle de fixer les orientations politiques d'une part et de mener un programme national d'actions concertées d'autre part.

Une harmonisation des systèmes d'autorisation pourrait passer par la mise en place de pratiques communes entre les différentes administrations sectorielles. Par exemple, il serait opportune d'améliorer la compatibilité des systèmes des permis environnementaux délivrés par le Ministère de l'environnement aux industriels et les autres types d'autorisations qui concernent le domaine de l'eau, notamment celles qui sont délivrées par le Ministère de la santé publique pour les captages d'eau à usage domestique et celles qui sont délivrées par le Ministère des ressources hydrauliques et électriques. Les mesures administratives en cas d'absence d'autorisation ou de non respect des prescriptions techniques qui sont applicables à l'exploitation de l'ouvrage, pourraient également faire l'objet d'un travail de mise à jour et de convergence.

#### **4.3.3 Repenser le rôle des Etablissements publics des eaux et de l'assainissement pour initier un circuit économique autour de la ressource**

Il existe au Liban plusieurs autorités locales de l'eau qui ont la responsabilité de gérer, d'exploiter ou de distribuer de l'eau potable sur un territoire déterminé (Cf. Décret 4537-1973 organisant les autorités autonomes de l'eau).

Parallèlement à cela, les établissements publics de l'eau et de l'assainissement ont été créés en 2000 et ont été chargés de la planification, de l'étude, de la gestion, de l'exploitation et de l'exécution des projets de travaux d'exploitation et d'entretien nécessaires à l'irrigation et à l'eau potable dans leurs zones géographiques respectives.

Dans le cadre de la tutelle sur ces établissements et de l'objectif de planification générale pour l'allocation et la répartition des ressources hydrauliques entre l'eau potable et l'eau d'irrigation qui



incombe au MEE, le Plan directeur général de l'eau et de l'assainissement pourrait mettre en place une certaine déconcentration de ses pouvoirs vers les établissements. Ces établissements disposent déjà de la personnalité juridique et d'une autonomie financière. Il serait donc judicieux que ces établissements soient en charge de nouvelles compétences et de nouveaux moyens élargis. Ainsi, **plusieurs axes non exclusifs sont à envisager pour que les établissements élargissent leurs compétences** :

- Le renforcement des **capacités financières** par la mise en place d'une redevance plus efficace.
- L'attribution de nouvelles compétences de **contrôle des ouvrages et de police de l'eau** en général.
- L'attribution d'un rôle de **planification et de gestion de la ressource** en eau à l'échelle des bassins versants.
- L'intervention par des **programmes d'actions et d'investissements** auprès des autorités locales de l'eau, des gouvernorats et des municipalités.

Ce renforcement des compétences ne se concevoir que par une augmentation très significative du nombre d'agents affectés à ces établissements et qui pour l'instant reste largement insuffisant.

A l'échelon des bassins versants, les moyens dont disposent les établissements publics des eaux et de l'assainissement dépendent largement de leur administration de tutelle et des taxes prélevées sur les ouvrages. Par ailleurs, une réflexion pourrait utilement être menée au niveau ministériel afin de renforcer les capacités juridiques des établissements.

A ce manque de moyens financiers s'ajoute, pour ces établissements, un problème d'attribution de compétences qui nuit au développement de la politique nationale à cet échelon. Leurs agents ne disposant pas de pouvoirs de police dans leur domaine, il leur est impossible d'avoir un véritable rôle de contrôleur technique des installations. Les prérogatives des ces établissement ont tendance à limiter leur action à de simples chambres d'enregistrement des autorisations et de perception de taxes d'exploitations.

**Les ressources financières qui sont allouées au secteur public de l'eau doivent être réévaluées afin de mieux correspondre aux enjeux.** La question urgente est de savoir quels pourraient être les fonds collectés par les établissements sur les exploitants, mais également sous forme d'amendes administratives par les futurs agents de la police de l'eau. Les capacités financières des administrations de l'eau sont relativement limités et cette ressource financière précieuse permettrait d'envisager une meilleure redistribution / péréquation. La question du prix de l'eau pourrait faire l'objet de recherches sur le terrain plus détaillées qu'il n'a pas été possible de mener pendant la durée de la mission. Néanmoins, il est cependant possible d'émettre une recommandation selon laquelle **il est nécessaire de mieux faire payer l'eau et à un coût relativement plus élevé pour qu'une véritable économie redistributive de la ressource en eau, selon le principe pollueur – payeur, puisse voir le jour à l'échelle du pays.**

#### **4.3.4 Clarifier et renforcer le dispositif coercitif en matière d'environnement dans une logique de codification et de transparence**

D'un point de vue général, il apparaît que les dispositifs coercitifs, qu'il s'agisse de sanctions administratives ou pénales manquaient de cohérence juridique.

Concernant les sanctions administratives, les procédures de contrôle de constations des irrégularités n'apparaissent pas suffisamment détaillées dans la législation (accès aux locaux, rédaction des rapports en manquement, et c.). De plus, il existe plusieurs outils coercitifs qui pourraient être mis en place au Liban et qui, si convenablement décrits dans la législation, permettrait la mise en place d'une **contrainte administrative graduée en fonction de la gravité des faits** et de la bonne foi du



contrevenant (rappel à la loi, mise en demeure, mesures conservatoires d'urgence, consignation administrative, travaux d'office, suspension administrative, amende administrative, astreinte administrative, fermeture administrative).

Concernant les sanctions pénales, **le nombre d'infractions pénales environnementales est trop peu nombreux** car certains champs ne sont pas couverts (la destruction de la faune et de la flore liée au milieu aquatique, par exemple). En effet, le nombre des incriminations environnementales liées à la destruction de la faune ou de la flore sont absentes du dispositif coercitif libanais, ce qui est probablement dû au fait que la législation environnementale est encore récente et que la préoccupation de gestion intégrée de la ressource naturelle soit encore trop peu présente.

Enfin, la réforme en cours et qui devrait aboutir à la rédaction d'un Code de l'eau pourrait être l'occasion d'introduire les **dispositions permettant à des représentants de la société civile d'acquérir la capacité d'agir devant la justice pénale en matière d'environnement**.

En effet, l'eau appartenant très majoritairement au domaine public, les associations, les personnes privées, qu'il s'agisse de particuliers ou de personnes morales, ne disposent pas de la possibilité de saisir le procureur en vue de la recherche d'une infraction pénale ou de la poursuite d'un contrevenant. Ainsi la justice pénale est privée de la possibilité de connaître de nombreux litiges ou comportements délictueux. Ceci implique une réforme du système judiciaire importante qu'il ne nous semble pas possible de réaliser sans un projet plus vaste de réorganisation de la justice du pays.



## 5 Chapter 5: Regional guideline for the establishment of water and environment prosecution systems and magistrates.

### 5.1 Scope, Structure and Key Features of these Guidelines

To develop regional guidelines and recommendations for the establishment of water and environment prosecution systems and magistrates as part of the national judiciary systems in the SWIM-SM countries, it has been mainly taken into account the experiences of France, Great-Britain and the three visited countries (Algeria, Lebanon, Jordan).

Thus, four major themes have been identified and cover most of the scope of a general framework policy on water and environment violations and enforcement.

- Improve the water activities classification and the related administrative sanction
- Amend the penal sanction definitions to fit a large number and most common violations
- Create a corps of specialized engineers and gather a sufficient inspectorate force
- Mobilize prosecutors and train magistrates to adapt to societal demand of protection

### 5.2 Content of the guidelines: themes and milestones

The following recommendation consists in milestones to achieve smart enforcement of water legislation and efficient prosecution and adjudication methods. Depending on the country's stage in the implementation of a water or environmental legislation and regulation, the recommendation may be minored. In order to facilitate the identification of the main priorities, two priority milestones have been chosen for each of the following theme.

#### 5.2.1 THEME I : Strengthen the coordination and the Integrated Water Resources Management (IWRM) system through defining the water activities classification, the permitting system and the related administrative sanctions

The improvement of the classification of water activities can be made possible by harmonising administrative sanctions in the global context of environmental framework policies. Water resources protection is likely to reach an appropriate level of exhaustiveness by proceeding to the two following main arrangements:

- Strengthen the coordination and the Integrated Water Resources Management (IWRM) through defining all possible water-related activities that have a potential impact on environment and enforcing a permitting system under quality assurance to secure the management of authorisations.
- Make a better use of the administrative sanctions

#### A) Strengthen the coordination and the Integrated Water Resources Management (IWRM) through defining all possible water-related activities that have a potential impact on environment and enforcing a permitting system under quality assurance to secure the management of authorisations

If a public status given to raw water may facilitate its management, this way is not enough to ensure its full preservation. In the same way, theoretical legal regulation is not enough without an actual control and monitoring operated by well-versed field agents.



a) At the central level

- In most countries, there is a lack of interdepartmental coordination related to water, even if the competences in that field are belonging mainly to a single ministry. So, the interdepartmental coordination is to be enforced at operational level through an interministerial/interdepartmental committee, composed of representatives of either different ministries (not ministers themselves...) in charge of water or various directorates inside the ministry in charge of water.
- In many cases, laws related to water are scattered around several laws dedicated to either quantity or quality issues, State-owned streams and groundwaters or wastewaters etc. These various laws have to be gathered and merged into a single unitary Water Law according to the Integrated Water Resources Management (IWRM) including as well quantitative and qualitative aspects, a status for water, preservation of aquatic ecosystems and wetlands from faunistic and floristic offences.
- Consequently, the various existing systems of permits in the field of water are to be merged into a simple one through a nomenclature (or classification) stating from a comprehensive point of view the whole range of actions likely to jeopardize the water resources and the aquatic ecosystems, according to correspondent technical thresholds beyond which each action is likely to be submitted to a permit.

b) At the local level

- Obviously, the above mentioned recommendations imply the setting out of a minimum effective controlling, measuring and monitoring system based on reliable data and operated through samplings and analyses carried out respectively by well-trained field agents and accredited laboratories in order to ensure further credibility of indicting evidence.
- The permitting system has to be coordinated, if possible at the hydrological basin level, with a system of incentives in countries where such an approach should be economically realistic (existence of an appropriate financial resource such as oil industries in Algeria). It should be a fees system based on as clear and deterrent assets as possible, possibly accompanied as a second step with subsidies returning to the water abstracters or polluters who make an effort to decrease the estimated quantity of water they abstract or the quantity of pollution they discharge.

B) Make a better use of the administrative sanctions

In Civil Code countries ruled under a double system of both administrative and judicial courts, a better use is to be made of administrative sanctions such as administrative penalties, consignment corresponding to the estimated amount of money required to restore the damaged environment, penalty imposed on daily basis until the damage caused to the water resources or the aquatic ecosystem is repaired, suspension of a permit, closing out of an installation in the worst cases of infringements. However, in order to prevent some misuses from the administrative authority, such sanctions are to be well-defined, preceded by a formal notice and strictly framed, considering for example the conditions of access and control of the installations, the respect for the property and individual rights. These sanctions have to be graduated according to the seriousness of the infringement and deterrent enough.





One of their advantages is to be quicker than the penal sanctions due to the duration of the procedure at the judicial courts.

### **5.2.2 THEME II : Amend the penal sanction classification and definitions to fit a large number and most common violations**

In parallel to the construction of a solid administrative measures system, the criminal legislation should enforce water law enforcement through deterrent measures. In order to follow the societal demand for environmental protection, large scale policies have to be conceived and implemented by countries against environmental violations. Levels of green consciousness in the public may differ but all must take account of this long-term trend in politics. Criminal laws must follow that general trend, relatively shared among civil societies of SWIM countries. To reach a higher level of environmental protection within the legislations many factors are to be taken in consideration. Considering the conclusions elaborated upon the observations that took place in the 3 selected countries, some priorities shall be established in order to engage environmental criminal reforms. Two milestones must be achieved for a priority. Both of these milestones shall be analysed, discussed and implemented with peculiar attention provided for its social acceptation. Environmental criminal issues are commonly considered as sensitive communication topics when it reaches the country's populations who have diverse levels of green consciousness, who sometimes may face political instability or bad financial situation. These 2 milestones are :

- Determine the central administration(s) involved in the elaboration of an environmental criminal code
- Define the environmental criminal offences to be covered by criminal legislation

#### **A) Determine the central administration(s) involved in the elaboration of an environmental criminal code**

Excepted when it already is foreseen in the country's criminal codes, ministerial level of administrations shall be at the central implementing organ for promoting and designing criminal environmental legislation. The importance and role a politic impulse is a precondition to the success of such reform. Being considered that green politics issues are very differently approached and considered in the Mediterranean countries, it will be focused on the process of elaboration and formulation of criminal environmental or water legislations.

Depending on the country's situation and organisation at ministerial level, this initiative shall be operated by one or more of the existing ministries. Ministry of Water and/or Ministry of Environment should be sitting first and be strongly represented. Secondly, Ministries of Health, National affairs and Ministries of Justice should be associated and actively included in the process. Thirdly, other specialised authorities should be enrolled within the medium-term task of elaborating legislative and regulatory provisions for environmental criminal prosecution (Water and environmental public agencies). It is recommended that, among them, only one organ shall carry the leadership upon the task of formulation propositions of criminal criteria and responses (Preferably Ministry of Environment or Ministry of Water, depending on the situation).

**From European perspective, such an ambitious task shall be carried out for the environmental sector as a whole, by Ministries of Environment, first.** But taking account of the specific need of the Mediterranean countries, such initiative might be fully carried out by the existing Ministry of Water and also might only be dedicated to water criminal legislation matters. Meanwhile, once should keep in mind that existing institutional organisation should not be considered as a barrier for reforms. Generally speaking, weaker or more recent ministries like Ministry of Environment, compared to well-established



Ministries of Water for instance, shall be considered as the most appropriate organ for carrying such a reform. Indeed, criminal legislation must be profitably designed as a global corpse of coherent legal dispositions. The “business as usual” factor might be a bottleneck to the initiative, development and implementation of the process. A successful reform of criminal legislation could easily be reached by a recently created central administration with open-minded regard upon environmental issues.

**Generally speaking, it has been observed certain determinism of the Ministries of Water, to concentrate on quantitative issues with little attention paid to qualitative issues or even less for ecological approaches.** This tropism may have legal statutory reasons, from the perspective of the creation of a global criminal response to environmental offences, this barrier shall be over-passed by preliminary institutional reform or special temporary mandate officially foreseen by the Government of the country in order to fulfil the task of elaborating and proposing to the Parliament an environmental criminal legislation to be adopted at the highest level of legal text hierarchy. A task force of top-level engineers, regulators and lawyers shall be appointed to elaborate the scope and content of the criminal environmental code.

After electing the appropriate competent authority, the decision-making process should start with the determination of the largest scope possible of definition of environmental criminal offences, including water. It is considered to be more consistent to have a global process including a definition of all environmental offences. Criteria of pollution are kept relatively general, so that a sufficiently large number of actions fit into the criminal definition. For instance, a crime of pollution or fauna / flora destruction may embed any type of offence, including passive, that might cause temporary or permanent damage to the ecosystem, either it might directly impacting a river bed, an aquifer, a wetland, a coastal zone, or affecting water resources by indirect consequence of a pollution in the river basin... etc. This allows having a relatively broad level of definitions. This also helps to create an homogeneous set of sanctions, harmonized in terms of financial penalties and imprisonment.

The potential consequences of the pollution compromising the use of the water resources for producing drinking water, irrigating or hydropower for instance shall be considered as criteria for worsening the sanction. Equally, the bad faith of the offender or the volunteer intention shall also be taken in consideration in the definition, without leaving too much power of appreciation to the judge.

The sanction corresponding to the criminal definition shall be precisely defined in order to deter violators from committing and to avoid enforcement being minored by too many material circumstances that might be taken into consideration by the Court.

## B) Environmental criminal offences to be covered by criminal legislation

The environmental criminal legislation or code should be aiming at prosecution of particularly gross offences with regard to the environment. The scope of the protected environment concentrates on the human beings’ natural basis of life, especially air, water, soil, flora and fauna. Sanctions foreseen should be pecuniary fines as well as imprisonment. None of the provisions regarding environmental misdemeanours shall stipulate imprisonment terms longer than three years. Only when the offence may have conducted to the death of a person, it shall be classified as crime *per se*.

Mere endangerment of the environment should be sufficient to fulfil the substantial elements of the misdemeanour of potential environmental damaging. It shall not necessary to prove the damage itself or the causality link.

In its article 3, the **European Environmental Criminal Law Directive 2008/99/EC** (hereafter “ECL Directive”) contains 9 environmental offences that might profitably be contained in the foreseen Mediterranean region national criminal codes. As an example from continental Europe, Austria has almost purely transposed the ECL Directive. The country mildly adapted those 9 offences within their



national context. For each of those offences presented below, a recommended penalty has been indicated as a recommendation based on **Austrian Criminal Code**:

- Intentional or negligent impairment of the environment (Art. 3a of the ECL Directive).
  - Imprisonment up to three years, in cases of significant damage: Up to five years, in cases resulting in serious injuries or deaths of a person/several persons even up to life imprisonment (§169(3) of Austrian Criminal Code)
- (Serious) impairment of the physical well-being of several persons by noise<sup>14</sup>:
  - Imprisonment up to six months or pecuniary fines up to 360 daily rates of income (§181a).
- Intentional or negligent endangerment of the environment by the treatment and transport of waste imprisonment (Arts. 3b/c of the ECL Directive):
  - Up to two years or pecuniary fines up to 360 daily rates of income, in cases of significant damage up to three years, in cases resulting in serious injuries or death of a person/several persons even up to life imprisonment (§169(3), §§181b, 181c of Austrian Criminal Code).
- Intentional or negligent endangerment of the environment by the operations of installations (Art. 3d of the ECL Directive):
  - Imprisonment up to two years or pecuniary fines up to 360 daily rates of income, in cases of significant damage up to three years or pecuniary fines up to 360 daily rates of income, in cases resulting in serious injuries or death of a person/several persons even up to life imprisonment (§169(3), §§181d, 181e of Austrian Criminal Code).
- Intentional or negligent endangerment of fauna or flora (Art. 3d of the ECL Directive) and protected species and habitats listed in the Habitats Directive (92/43/EEC) and Wild Birds Directive (2009/147/EC) (Art. 3f of the ECL Directive):
  - Imprisonment up to two years or pecuniary fines up to 360 daily rates of income). (§§181f, 181g of Austrian Criminal Code).
- Intentional or negligent endangerment of a habitat within a protected site (Art. 3h of the ECL Directive):
  - Imprisonment up to two years or pecuniary fines up to 360 daily rates of income). (§§181h, 181i of Austrian Criminal Code).
- Other intentional or negligent endangerments of flora and fauna:
  - Imprisonment up to two years or pecuniary fines up to 360 daily rates of income (§§182, 183 of Austrian Criminal Code).
- Production, use, transport etc. of nuclear, radioactive or explosive material as well as ozone-depleting substances (Arts. 3e/i of the ECL Directive)
  - (§§177b ff of Austrian Criminal Code).
- Trading of specimens of protected wild fauna or flora species (Art. 3g of the ECL Directive).
  - Federal Law Gazette No 16/2010

---

<sup>14</sup> This environmental crime is not contained in the Environmental Criminal Law Directive but due to the lack of properly defined terms(“physical well-being of several persons“), in practice this does not substantially add more and this offence has never been applied so far.



While these provisions apply with regard to physical persons, moral persons are not covered by the Austrian Criminal Code. Therefore, Austria introduced the Act on Corporate Criminal Liability (Federal Law Gazette No 151/2005) in 2006, enabling moral persons to be held liable for having committed criminal offences which were committed for their benefit (see Arts. 6, 7 of the ECL Directive). Sanctions foreseen by the Act on Corporate Criminal Liability consist of pecuniary fines (between 40 and 180 daily rates) which are determined with regard to the profitability of the company (at minimum € 50,- / max. € 10.000,- per daily rate)<sup>15</sup>.

The Austrian case shows the importance of top-level criminal misdemeanours carefully designed to fit a large scope of environmental offences, including water resources protection in a large extent, but also the deterrence of financial and imprisonment penal sanctions applicable to physical persons and to moral persons. It shall be considered as a rather comprehensive system that complements efficiently administrative system of ticketing and sanctions. It shall also be kept in mind that criminal laws in general bear a strong social impact on the population. As an output of the assessment phases in the selected SWIM-SM countries, the motivation to comply is a stake of importance for the regulating authorities. Achieving adherence of the population to the water and environmental requirements involves motivating to comply, removing obstacles to compliance, and overcoming factors that encourage non-compliance. **A clear, simple and deterring system of top-level criminal offences appears to one of the most efficient means that the regulating authorities can undertake to motivate compliance.** Penalties to be included in the enacted regulations should include fines or imprisonment or both and court orders that accompany a fine or imprisonment.

### **5.2.3 THEME III: Create or improve a corps of specialized engineers and gather a sufficient inspectorate capacity force at relevant administrative level**

It is commonly approved that the power of an administration can easily be measured by its means, its organisation and its methods. Strong water coercive legislation must be backed by clear designation of specialized water and environment inspectorate. This corps has to be legally defined, its powers must be clear and it must benefit of a public recognition and legitimacy. The economic consequences that this task represents is not be minored as they can represent a burden at some point. Two milestones must be achieved for a priority:

- Create or improve an Environmental Inspectorate, especially competent in the field of water, composed of a well-trained staff.
- Elect which one of the local levels of administration is the most appropriate for operating the controls in coordination with the central level.

#### **A) Create or improve an Environmental Inspectorate composed of a motivated and well-trained staff**

For controlling, measuring and monitoring, a corps of engineers / technicians is to be created in sufficient number (ratio between their number and the territorial extent to be controlled) including a well-defined legal status, missions and prerogatives ensuring their independence towards the citizens (individual persons, legal entities both public and private law) to be controlled and avoiding tampering allegations. Special allowance or advantage is to be foreseen depending on how difficult and dangerous the mission is.

---

<sup>15</sup> "Environmental law enforcement in Austria", Dr Fritz Kroiss (Umweltbundesamt GmbH)



The personal protection of these field agents is to be ensured, especially in the exercise of their duties. They will be given clear distinctive badges and, if necessary, an appropriate armament according to the local context and the conditions of exercise of their duties. At their request, the field agents should benefit the public force to assume their mission if necessary.

They have to benefit from a sound initial and in house technical training through dedicated programmes, including a minimal legal training.

#### B) Elect which of the local levels of administration is the most appropriate for operating the controls

Under the supervision or in coordination with the central level (depending on the territorial organisation of the considered country) which defines the environmental policy, a large autonomy is to be given to this field agent corps at the local level.

For operating the missions of permitting and controlling within the water sector, the level to be chosen is the most appropriate one depending, as above mentioned, on the ratio between the number of available well-trained rangers and the territorial extent to be controlled, considering also the administrative structure of the country according to the principle of subsidiarity.

#### **5.2.4 THEME IV : Mobilize prosecutors and train magistrates**

In parallel to the construction of a strong administration specialized in environmental offences, and in order to fulfil a double objective of an amelioration of the number and stringency of adjudications and a better understanding of the stakes of protecting water resource, two milestones are to be followed :

- Train a group of magistrates for water and environmental prosecution procedures and allow NGOs activity.
- Create a national network of specialized prosecutors, magistrates, attorneys and judiciary experts.

#### A) Train a group of magistrates for water and environmental prosecution procedures and allow NGOs activity

Generally speaking, in the SWIM-SM region, the number of magistrates who are familiar with water and environmental laws and requirements is insufficient. Ministries and central environmental or water agencies/authorities are the most appropriate level of administration for training magistrates.

Part of their professional curricula, **it is recommended that magistrates spend a certain lap of time (between 6 month and 1 year) within an administration where regulations and enforcement policies are elaborated.** In most of cases, it is the of Ministry of Justice's duty to take action upon request of the regulating authorities. Penalties and orders are pronounced by the court, upon conviction of offender and proof of evidence to determine guiltiness. Inspectors of regulating authorities might recommend a possible applicable penalty to be pronounced by the judges that commensurate with the nature and gravity of the offence. Part of this process is a technical exchange between the inspector and the prosecutor. The Ministry of Justice's magistrates shall be prepared for interpreting technical fact-related considerations and to compare those to legal criteria included in the definition of a criminal offence. **The preparation of magistrates may only be acquired by participation within environment-related central administrations and also by involvement in the ranger's investigations.** Moreover, in the case of imminent hazard situations threatening water resources and/or environment, the judicial prosecution procedures require efficient, proportionate, adapted and prompt court orders and measure to secure human beings, stop pollution and limit the consequences of the pollution. Such emergency



measures ordered by court are one of the no-regret legal tools that all of the Mediterranean country shall profitably adopt. These procedures need judges familiar with water and environment issues and requirements.

**Environmental prosecutors** are a possible solution to fill in the gap of capacity building within the Ministry of Justice. This option consists in establishing one or more magistrates especially competent for consolidating water and environmental cases to be prosecuted in court. He (or she) shall be entitled to coordinate with other concerned administrations (Ministry of Water, Environment, Health, Interior State and Basin Agencies...) and to disseminate water and environmental law to other magistrates and professionals of the Ministry of Justice.

Finally, the positive role of **NGOs** is largely underestimated within the region. Their utility is both direct and indirect. They are able of detecting situations of water and environmental risk at large scale without the financial help of State administrations and agencies. First, as **whistleblowers**, NGOs shall have the capacity to be legally authorized to activate prosecution when water resources and/or environment are endangered. Secondly, as **awareness raisers**, they are indirectly enhancing the social demand of well-being and natural amenities. Third, and as a consequence, as **watchdogs** they are putting indirect pressure on violators and prevent from committing water and/or environmental offences.

The role of NGOs shall be seen as a separate independent source of prosecuting procedures for environmental / water legislations violations and considered useful *per se*.

#### B) Create a national network of prosecutors, magistrates, attorneys and judiciary experts

National legal systems inspired by Latin law traditionally distinguish civil judiciary order and criminal (or penal) judiciary order. This distinction may not apply to all the Mediterranean countries involved in SWIM-SM. Moreover, it has been hardly possible to evaluate any difference in the level of green-consciousness or knowledge between the encountered prosecutors and magistrates belonging to those two separated orders.

Compared to administrative actions, judicial civil and criminal cases are resource intensive because of the formalized procedures required. Criminal cases are the most difficult to pursue as they require sophisticated investigation to determine the source of pollution, its impact and the possible alteration of records. Criminal law procedures require the highest standard of proof. It includes the difficulty to prove the violator's intentions (Mere willful commitment or simple disregard). Civil judicial action are intended at correcting unbalanced patrimonial situation by ordering compensation for the loss or depreciation of once' property (land, belongings, wells, dams including water resources or any environmental amenity). In any case, **each level of the judicial chain has to share a higher level of knowledge and cooperate with each other to elaborate cases and prepare consistent well-documented dossiers**. Prosecutors, magistrates, attorneys and judiciary experts are sitting at the same level of unpreparedness when facing environmental and particularly water cases where scientific technical factors are so stringent. They all seem to equally benefit knowledge sharing and global enhancement of environmental and water capacities through trainings.

The ability to apply criminal enforcement in water and environment cases depends on many different factors in each of the Mediterranean region countries. Prosecutors, magistrates, attorneys and judiciary experts, as part of the production chain of water and environmental offences prosecution procedures, would benefit of networking informally. **This network is aimed at sharing data, past cases, science, and international experiences**. Several preconditions are necessary to succeed in this project:

- Strong leadership by an environment-related central Ministry or agency.
- External competences input by scientists, economists, medicals and international experts.



- Financial support by cooperative participation of all environment-related public institutions.
- Visibility at national and international level as a specialized regional capacity building network.

Combining these elements at regional Mediterranean scale would represent an important source of mutual benefit by sharing expertise, experiences, best practices, grey literature, regulations... etc. It would **create a durable community network by producing documentation easily accessible for download and training materials** for preparing environmental / water prosecution professional. As regard specifically to water issues, SWIM-SM might be an opportunity to create such international regional network, cooperating with other existing actors such as INBO, EMWIS and more.



## 6 Conclusions

Three SWIM-SM PCs were identified as focus countries, namely Algeria, Lebanon and Palestine, for the current assessment. The three focus countries were. Due to security reasons, Palestine was to be replaced at the last moments by Jordan. A common ground was observed in the three countries which is the need to arrange for a better integrated central entity dedicated to water, even if some other responsibilities in the field of water are entrusted to other relevant line ministries such as Ministries of Public Health, Environment, Interior, etc. The improvement of the coordination between the water relevant ministries and sometimes among the departments of the Water ministry itself still remains more important than ever.

However, the main difficulty met by these three countries is to put in place an actual Integrated Water Resources Management (IWRM) system taking into account the various components of a well-balanced water management (economical and ecological aspects, quantity and quality, reconciling of the main different uses of water) and thus an operational system for controlling efficiently the uses and misuses of water. It implies at least to organize:

- A comprehensive permitting system based on a classification and objective criteria of operations likely to affect, to a significant extent, the water resources and the aquatic ecosystems;
- A controlling system at the appropriate local level, operated by a well-trained and motivated staff of engineers or technicians;
- An overall reshaping of both administrative and penal sanctions in close cooperation with the Ministry of Justice and the local Courts.
- A system for cooperation among relevant line ministries through a central high level advisory council.

Countries of the Mediterranean region are facing diverse situations regarding the legal and institutional capacities for prosecuting water and environment legislations. Meanwhile, they have an opportunity to design a road map towards enforcing the rule of law in the water and environment sectors with the view of achieving compliance. In a context of increased water scarcity combined with high users pressure upon the resources, desertification processes and climate change, this objective participates in promoting sustainable water management policies and practices. The SWIM-SM project provides an opportunity to create an international regional network for water law enforcement and initiate cooperation between policy-makers for building up mutual capacities and practices.





## 7 Annexes

### 7.1 Annex 1 : List of prosecutions related to water supply regulations (England & Wales)

Date of event	Date of court case	Company	Court	Event	Offence	Outcome	Costs
1993	27.3.95	Dŵr Cymru	Llangefni Magistrates	Anglesey	Water Supply (Water Quality) Regulations 1989 (Reg28)	Fine £1,000	£3,000
15.4.94	24.4.95	Severn Trent	Hereford Crown	Worcester	Section 70 Supply of water unfit (taste/odour)	Fine £45,000 (3 charges @ £15,000 each)	£67,114
26.10.94	31.6.96	Thames Water	Kingston Crown	SW London	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	Fine £80,000 (4 charges @ £20,000 each)	£9,300
19.5.95	7.4.97	Dŵr Cymru	Swansea Magistrates	Morrison	Section 70 Supply of water unfit (high pH & taste)	Fine £8,000 (2 charges @ £4,000 each)	£3,000
June 1995	4.7.97	Dŵr Cymru	Leominster Magistrates	Westhope	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	Fine £1,500 (3 charges @ £500 each)	£1,850
17.9.96	3.9.97	Dŵr Cymru	Swansea Magistrates	Swansea	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	Fine £10,000 (5 charges @ £2,000 each)	£1,700
12.8.95	15.9.97	South West Water	Bristol Crown Court	Torbay	Section 70 Supply of water unfit (cryptosporidium)	Court chose not to consider case	-
20.2.97	20.3.98	Yorkshire Water	Harrogate Magistrates	Marion	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£12,000 (3 charges @ £4,000 each)	£8,325
16.5.97	1.4.98	Dŵr Cymru	Cardiff Magistrates	Cardiff	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£14,000 (4 charges @ £3,500 each)	£4,000
12.6.97	10.6.98	Dŵr Cymru	Aberystwyth Magistrates	Tregaron	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£17,500 (5 charges @ £3,500 each)	£4,500
25.7.97	15.7.98	Dŵr Cymru	Neath Magistrates	Crai	Section 70 Supply of water unfit (low pH & discoloured)	£24,000 (8 charges @ £3,000 each)	£7,960
1997 audit	13.8.98	South East Water	Royal Tunbridge Wells Magistrates	Epoxy resin relining	Water Supply (Water Quality) Regulations 1989 (Reg28)	£9,000	£3,518
1.10.97	5.10.98	Northumbrian Water	Bedlington Magistrates	Ashington	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£6,000 (4 charges @ £1,500 each)	£3,776



Date of Incident	Date of Court Case	Company	Court	Incident	Offence	Outcome	Costs
6.6.96	15.10.98	Sutton and East Surrey	Sutton Magistrates	Carshalton	Section 70 Supply of water unfit (chalky)	£5,000 (5 charges @ £1,000)	£2,971
31.7.97	19.10.98	Severn Trent	Stafford Magistrates	Gnosall	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£8,000 (4 charges @ £2,000 )	£3,680
6.5.97	5.11.98	North West	Liverpool Magistrates	Aubrey St. Liverpool	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£3,000 (2 charges @ £1,500 each)	£2,842
16.12.97	5.1.99	Anglian	Witham Magistrates	Halstead	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£10,000 (5 charges @ £2,000)	£4,886
19.12.97	11.1.99	Anglian	Ipswich Magistrates	Bucklesham	Section 70 Supply of water unfit (untreated river water)	AW pleaded guilty to 2 charges, referred to Crown Court under Section 38 of MCA for sentencing.  £15,000 (2 charges @ £7,500)	£5,5,21
31.10.97	6.4.99	South West	Cullompton Magistrates	Willand	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£5,000 (4 charges @ £1,250)	£5,529
15.12.97	23.4.99	Severn Trent	Mansfield Magistrates	Kirkby	Section 70 Supply of water unfit (discoloured)	£10,000 (5 charges @ £2,000)	£4,000
22.10.97	17.5.99	South West	Truro Magistrates	Cornwall spine main	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£10,000 (5 charges @ £2,000)	£5,970
29.01.98	16.8.99	South East	Hastings Magistrates	Bexhill	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£8,000 (4 charges @ £2,000)	£5,058
18.12.97	3.11.99	North West	Blackpool Magistrates	Freckleton	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£6,000 (3 charges @ £2,000)	£4,455
06.03.98	05.11.99	South East	Aldershot Magistrates	Hindhead	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	Not guilty plea £16,000 (4 charges @ £4,000)	£9,250
14.11.97	15.11.99	North West	Preston Magistrates	Preston	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£3,000 (3 charges @ £1,000)	£3,646
13.12.98	25.01.00	North West	St Helens Magistrates	Rainford	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£2,500 (all on first charge, no fine on 3 others)	£5,036



Date of Incident	Date of Court Case	Company	Court	Incident	Offence	Outcome	Costs
24.7.97	26.01.00	Thames Water	Guildford Magistrates	Ewhurst	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£12,000 (4 charges @ £3,000)	£3,900
21.4.98	6.10.00	North West	Wallasey Magistrates	Wallasey (Eccles St Helens Rainford 2 taken into consideration)	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£12,000 (4 charges @ £3,000)	£10,471
13.1.99	13.10.00	North West	Crewe Magistrates'	Nantwich (Macclesfield and Cheadle Hulme taken into consideration)	Section 70 supply of water unfit (taste and odour)	£20,000 (5 charges @ £4,000)	£7,100
5.11.98	8.12.00	Yorkshire Water	Leeds Crown Court (16 counts relating to incidents at West Leeds, Sheffield and Addingham to lie on file but Company awarded £73,000 in costs )	Marton 2	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£50,000 (5 charges @ £10,000) [Reduced to £30,000 on appeal]	£125,599
8.5.98				Sheeps-car		£21,000 (3 charges @ £7,000) [Reduced to £18,000 on appeal]	
11.6.98				Drighlington		£28,000 (4 charges @ £7,000) [Reduced to £18,000 on appeal]	
2.7.98				Idle Hill		£20,000 (5 charges @ £4,000) [Reduced to £14,000 on appeal]	
June/July 1998	12.3.01	Mid Kent Water	Maidstone Crown Court	Hadlow	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£12,000 (4 charges @ £3,000)	£43,077
July 2000	18.6.01	Dŵr Cymru	Merthyr Tydfil Magistrates Court	Merthyr Tydfil – Penybryn SR	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£12,000 (all 4 charges were considered in totality)	£5,777
28.8. 2000	5.9.01	Anglian	Bedford Magistrates Court	Meppershall	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£21,000 (6 charges @ £3,500)	£7,345
Feb 1999	11.01.02	Yorkshire	Leeds Crown Court	Thornton and Denholme (Pudsey 2 – May 1999 was taken into consideration)	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£15,000	£8,261
3. 4. 2002	26.03.04	Anglian	Cromer Magistrates Court	Northrepps	Section 70 supply of water unfit (taste and odour)	£3,750 (2 charges. 1 @ £3,750. No separate penalty on 2nd charge)	£11,106
10.02.2004	19.05.06	Yorkshire	Harrogate Magistrate's Court	Harlow Moor	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£6,000 (3 counts @ £2,000 each)	£9,051.28
14 & 15May 2004	24.11.06	Thames	Reading Magistrate's	Spencers Wood	Section 70 supply of water unfit	£24,000 (2 counts @	£7830.50



Date of Incident	Date of Court Case	Company	Court	Incident	Offence	Outcome	Costs
			Court		(discoloured)	£12,000)	
18th – 24th May 2004	06.12.06	United Utilities	St Helens Magistrate's Court	Merseyside and Cheshire	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£35,000 (7 counts @ £5,000)	£11,345
6th-12th February 2006	20.06.07	South West	Honiton Magistrate's Court	Pennsylvania, Beacon Heath and Stoke Hill areas of Exeter	Section 70 supply of water unfit (taste and odour)	£20,000 (4 counts @ £5,000)	£11,875.10
Nov 05 to Jan 06	11.10.07	Dŵr Cymru	Caernarfon Magistrate's Court	NW Wales - cryptosporidiosis outbreak	Section 70 supply of water unfit (consumer illness – cryptosporidiosis)	£60,000 (4 counts @ £15,000)	£69,399.43
Feb06 to Nov 06	19.05.08	Three Valleys	St Albans Magistrate's Court	Colney Heath	Section 70 supply of water unfit (untreated water)	£12,000 (2 counts @ £6,000)	£7,610.30
Nov 2008	17.05.10	Southern Water	Chatham Magistrate's Court	Chatham, Gillingham and rural Kent	Regulation 33 - breach of Regulation 26 (supply inadequately treated and disinfected water)	£7,500 (3 counts @ £2,500) and a victim surcharge of £15	£23,932.36
March 2011	09.08.12	Southern Water	West Hampshire Magistrate's Court	Chandlers Ford, Hampshire	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£ 12,000 (1 count) and a victim surcharge of £15	£14,483.08
July 2010	11.09.12	Northumbrian Water	Newcastle Magistrate's Court	Horsley WTW, Tyneside	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£8,000 (4 counts) and a victim surcharge of £15	£14,487.96
Dec 2010	13.09.12	Severn Trent Water	Chesterfield Magistrate's court	Sandiacre, Nottingham	Section 70 supply of water unfit (discoloured)	£16,000 (4 counts)	
Sept 2011	13.09.12	Severn Trent Water	Chesterfield Magistrate's court	Melbourne WTW, Leicestershire and Derbyshire	Regulation 33 - breach of Regulation 26 (supply of inadequately treated and disinfected water, and failure to operate an adequate treatment process)	£10,000 (2 counts)	
Sep 2011	13.09.12	Severn Trent Water	Chesterfield Magistrate's court	Ogston WTW, Chesterfield	Section 70 supply of water unfit (discoloured); Regulation 33 - breach of Regulation 26 (supply of inadequately treated and disinfected water, and failure to operate an adequate treatment process) and failure to subject the water to adequate preliminary treatment and failure to adhere to national conditions	£30,000 (6 counts of water unfit); £5,000 failure to disinfect the water; £5,000 not subjecting the water to adequate preliminary treatment prior to disinfection; £5,000 failure to operate an adequate treatment process; £5,000 failing to adhere to national conditions of use for products and processes	£37,990.10 (all three cases at Chesterfield magistrate's court)



---

---

Date of Incident	Date of Court Case	Company	Court	Incident	Offence	Outcome	Costs
					of use for products and processes		
21 Nov 2013	20.01.14	Severn Trent Water	Coventry Magistrate's court	Broadway, Worcestershire	Section 70 supply of water unfit (discoloured, taste and odour)	£66,000 (11 counts) and a victim surcharge of £120	£25,950



## 7.2 Annex 2 : List of cautions related to water supply regulations (England & Wales)

Date of Event	Caution Date	
1994	21.11.95	Wessex Water received a caution following investigation of a breach of reg 28(1) of the Water Supply (Water Quality) Regulations.
5.10.96	19.5.98	Yorkshire Water received a caution following investigation of the Pecket Well incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water, plus bacteria).
July 1997	10 April 2000	Sutton and East Surrey received a caution following investigation of the Morden incident in which water unfit for human consumption was supplied (Chalky water)
15.1.98	15.8.2000	North West Water received a caution following investigation of the Rochdale incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
31 March 1998	21 September 2000	North West Water received a caution following investigation of the Ormskirk incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
3.4.98	29.5.98	Wessex Water received a caution following investigation of the Devizes incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
15.5.98	7.1.2000	Northumbrian Water received a caution following investigation of the North Tyneside (Gosforth Park) Incident in which water unfit for human consumption was supplied. (Discoloured water)
May 1998	15 June 2000	North West Water received a caution following investigation of the Whitworth, Rochdale incident in which water unfit for human consumption was supplied (Taste/odour)
14 June – 8 July 1998	23 April 2001	Mid Kent Water received a caution following investigation of the Small Hythe incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
February 1999	15 August 2001	Yorkshire Water received a caution following investigation of the first Pudsey incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
February 1999	January 2002	Yorkshire Water received a caution following investigation of the West Leeds Moortown incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
May 1999	4 May 2000	North West Water received a caution following investigation of the Oldham incident in which water unfit for human consumption was supplied (Taste/odour)
August 1999	3 May 2000	Wessex Water received a caution following investigation of the Market Lavington incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
October 1999	15 August 2001	Yorkshire Water received a caution following investigation of the High Storrs, Sheffield, incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
March 2000	7 August 2000	Three Valleys Water received a caution following investigation of the Foster Street Booster incident in which water unfit for human consumption was supplied (discolouration)
March 2000	January 2002	Yorkshire Water received a caution following investigation of the Holmfirth incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
June 2001	January 2003	Yorkshire Water received a caution following investigation of the Sandygate, Sheffield incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
29 May–5 June 2002	June 2003	Dŵr Cymru Welsh Water received a caution following investigation of the Cray, Swansea incident in which water unfit for human consumption was supplied (Discoloured water)
19-20 February 2003	September 2004	Three Valleys Water received a caution following investigation of an event at Therfield Water Tower where water unfit for human consumption was supplied (discoloured water).
25-28 September 2002	October 2005	United Utilities received a caution following investigation of a discoloured water incident in which water unfit for human consumption was supplied to parts of Little Sutton on the Wirral from Sutton Hall WTW.
14-15 June 2004	30 November 2005	Portsmouth Water received a caution following investigation of an event in Southsea where water unfit for human consumption was supplied (discoloured water).
31 October 2008	21 July 2010	Dŵr Cymru Welsh Water received a caution following investigation of an event



		where water unfit for human consumption was deemed to have been supplied following the connection of a consumer's potable water supply to a pumped sewer in Oxwich, near Swansea.
3 January – 9 March 2010	14 July 2011	Thames Water received a caution following investigation of a taste and odour event at Coppermills and Chingford South WTW where water unfit for human consumption was supplied to consumers in North East London.
3 January – 9 March 2010	14 July 2011	Essex and Suffolk Water (Northumbrian Water Ltd) received a caution following investigation of a taste and odour event affecting areas fed from Chigwell WTW, where water unfit for human consumption was supplied to consumers in South Essex.
7 July 2010	14 July 2011	Wessex Water received a caution following investigation of an event where water unfit for human consumption was supplied following the connection of a property's potable water supply to a sewer in East Grimstead.
9th August 2012	22nd July 2013	United Utilities received a caution following the investigation of an event where water was supplied from Ennerdale WTW to consumers in Whitehaven and the surrounding areas which was inadequately disinfected due to a lack of control of the pH of the water during disinfection.



### 7.3 Annex 3 : Organisation of the water field (Algeria)





## 7.4 Annex 4 : Number of agents in the field of water (Algeria)



## 7.5 Annex 5 : By-Regulation establishing a special status for the field agents (Algeria)

### EXPOSE DES MOTIFS

En vertu de la loi relative à l'eau, le secteur s'est engagé à mettre en place le dispositif de la police des eaux, constitué de trois (03) grades : inspecteur, inspecteur en chef et inspecteur divisionnaire. Ce corps a été institué par le décret exécutif n°08-361 du 08 Novembre 2008, portant statut particulier des fonctionnaires du corps spécifique de l'administration chargée des ressources en eau.

La police des eaux a pour mission la protection et la sauvegarde du domaine public hydraulique qui subit des agressions et des dégradations de toute nature se caractérisant par la prolifération des actes délictuels, notamment le prélèvement de la ressources sans autorisation, les branchements illicites sur le réseau public, les détournements de la vocation initiale de l'eau ainsi que les rejets polluants dans les milieux hydriques.

Cependant, les dispositions du décret non attractives, en terme d'avancement dans la carrière et sur le plan pécuniaire, n'ont pas permis de créer ce corps devant être constitué dans une première phase de 438 inspecteurs, à raison d'un agent par subdivision fonctionnelle en attendant d'augmenter le nombre d'une façon graduelle, jusqu'à la couverture du territoire national.

A ce jour, seuls 93 ingénieurs ont été désignés inspecteurs sur les 438 postes budgétaires, difficilement octroyés au secteur par le Ministère des Finances, au titre de l'exercice 2012.

A ce titre, et vu les préjudices subies par le domaine public hydraulique, risquant de compromettre les efforts déployés par l'Etat pour le développement d'un secteur aussi vital que celui des ressources en eau, nous mettons à votre disposition pour étude, le nouveau projet d'un statut particulier instituant la police des eaux, qui était inclus dans le statut des corps technique. Ce projet vise à prévoir des conditions plus motivantes incitant les fonctionnaires du MRE à postuler pour ce poste et participer ainsi à atteindre les objectifs et les résultats escomptés.

Le présent projet de décret, élaboré conformément aux dispositions de l'article 159 de la loi n°05-12 du 4 août 2005 relative à l'eau permettra de :

- Assouplir les conditions de nomination et d'accès au poste et les étendre à d'autres corps et grades afin d'ouvrir l'opportunité, en dehors des ingénieurs, aux techniciens et techniciens supérieurs, ainsi que l'implication du corps commun par l'ouverture de la candidature aux administrateurs, qui sont, d'ailleurs, les mieux indiqués pour la constatation des infractions, et la rédaction des procès verbaux.

Le but de cette disposition est d'avoir le maximum de postulants au poste



- Modifier le décret exécutif n° 11-167 du 26 avril 2011, instituant le régime indemnitaire des personnels du MRE en revalorisant l'indemnité de contrôle et d'inspection accordée au corps de la police des eaux ;
- Prévoir une meilleure classification des grades, restreinte à deux (02) grades au lieu de trois (03), à l'effet de rationaliser les tâches de chacun d'eux ; ainsi qu'une bonification supérieure attribuée au poste supérieur créé afin de donner une dimension plus importante à ce corps, emmenant ainsi les personnes à s'y adhérer tout en étant rassurés quant à l'évolution dans leurs carrières.
- Prévoir des mesures pour protéger l'agent de la police des eaux de toute atteinte dans l'exercice de ses missions, et assurer ainsi sa sécurité.
- Les tâches sont plus précises et prérogatives bien déterminées.

Telles sont les dispositions du projet de décret exécutif proposé.



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

Ministère des Ressources  
en Eau

la Direction Générale de  
fonction Publique

Ministère des Finances

**Décret exécutif n° ..... Du.....instituant le statut particulier de la police des eaux**

Le Premier Ministre,  
Sur le rapport du Ministre des Ressources en Eaux

- Vu la constitution notamment ses articles 85-3° et 125 (alinéa 2) ;
- Vu l'ordonnance n°66-155 du 08 juin 1966 modifiée et complétée portant code des procédures pénales, notamment ses articles 14 (alinéa 3), et 27 ;
- Vu la loi n°03-10 du 19 jourmada el oula 1424 correspondant au 19 juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable ;
- Vu la loi n°05-12 du 28 jourmada ethania 1426 correspondant au 04 aout 2005, modifiée et complétée, relative à l'eau, notamment ses articles 159 et 160 ;
- Vu l'ordonnance n°06-03 du 19 jourmada ethania 1427 correspondant au 15 juillet 2006 portant statut général de la fonction publique ;
- Vu le décret présidentiel n°12-325 du 16 chaoual 1433 correspondant au 03 septembre 2012 portant nomination du Premier Ministre ;
- Vu le décret présidentiel n° 07-304 du 17 ramadhan 1428 correspondant au 29 septembre 2007 fixant la grille indiciaire des traitements et le régime de rémunération des fonctionnaires ;
- Vu le décret présidentiel n°12-326 du 17 choual 1433 correspondant au 4 septembre 2012 portant nomination des membres du gouvernement ;
- Vu le décret présidentiel n°07-307 du 17 ramadhan 1427 correspondant au 29 septembre 2007 fixant les modalités d'attribution de la bonification indiciaire aux titulaires des postes supérieurs dans les institutions et administrations publiques ;
- Vu le décret n° 81-275 du 17 octobre 1981 portant création d'une commission interministérielle permanente d'homologation des tenues et de leurs attribution pour les personnels autres que les Militaires de l'armée Nationale Populaire ;
- Vu le décret exécutif n°2000-324 du 27 radjab 1421 correspondant au 25 octobre 2000 fixant les attributions du Ministre des Ressources en Eau ;
- Vu le décret exécutif n°08-04 du 11 moharram 1429 correspondant au 19 janvier 2008 portant statut particulier des fonctionnaires appartenant aux corps communs aux institutions et administrations publiques ;
- Vu le décret exécutif n°08-361 du 10 dhou el kaâda 1429 correspondant au 08 novembre 2008 portant statut particulier des fonctionnaires appartenant aux corps spécifiques de l'administration chargée des ressources en eau ;
- Vu le décret exécutif n°11-167 du 22 jourmada el oula 1432 correspondant au 26 avril 2011 instituant le régime indemnitaire des fonctionnaires appartenant aux corps spécifiques de l'administration chargée des ressources en eau ;

Après approbation du Président de la république ;

Décrète :



## Chapitre I : Dispositions Générales

**Art. 1<sup>er</sup>**: En application de l'article 159 de la loi 05-12 du 28 jourmada ethania 1426 correspondant au 4 août 2005 relative à l'eau, le présent décret a pour objet de préciser les dispositions particulières applicables au corps de la police des eaux et de fixer les conditions d'accès aux divers grades et emplois correspondants .

**Art. 2** : Les fonctionnaires appartenant aux corps régis par les dispositions du présent statut particulier sont en activité au sein des services déconcentrés de l'administration chargée des ressources en eau, ainsi que dans les établissements publics à caractère administratif en relevant.

**Art. 3** : Le corps de la police des eaux regroupe trois grades :

- le grade d'inspecteur ;
- le grade d'inspecteur divisionnaire ;

## Chapitre II : Droits et obligations

### Section I

#### Droits

**Art. 4**: Les agents de la police des eaux sont protégés contre toute forme de pression ou d'intervention de nature à nuire à l'accomplissement de leurs missions ou à porter atteinte à leur dignité. Ils bénéficient de la protection de l'Etat contre les menaces, injures, diffamations ou toute autre attaque dans le cadre du service, ou due au fait de leur appartenance au corps de la police des eaux.

La Direction des Ressources en Eau est, dans ces conditions, subrogée aux droits du fonctionnaire victime et dispose d'une action directe qu'elle peut exercer, au besoin, devant les juridictions compétentes avec constitution de partie civile, pour obtenir réparation du préjudice causé.

Conformément à l'art 165 de la loi 05-12 du 28 jourmada ethania 1426 correspondant au 4 août 2005, dans l'exercice de leur fonction, les agents de la police des eaux peuvent requérir la force publique pour leur prêter assistance. La force publique fixée en vertu des dispositions de l'article 15 de la loi 66-155 du 05 juin 1966, portant code des procédures pénales doit obligatoirement et systématiquement prêter assistance à l'agent chargé de la police des eaux.

**Art. 5** : Lorsque les agents de la police des eaux font l'objet d'une poursuite pénale et/ou civile sur l'action d'un tiers pour des faits perpétrés lors du service, ne revêtant pas le caractère d'une faute professionnelle, l'administration des ressources en eau, doit leur accorder assistance et les couvrir des condamnations prononcées à leur encontre par les juridictions civiles.

**Art.6** : Les fonctionnaires appartenant au corps de la police des eaux décédés en service commandé, bénéficient à titre posthume, d'une promotion au grade immédiatement supérieur.

**Art.7** : les fonctionnaires appartenant au corps de la police des eaux bénéficient dans certains cas, lors de l'exercice de leur mission d'une indemnité spécifique de fonction liées à certaines zones à risque (éloignement, accessibilité, climat...)



Section 2  
Obligations

Art.8 : En application de l'article 159 de la loi 05-12 du 28 jourmada ethania 1426 correspondant au 4 août 2005, pour exercer leurs fonctions, les agents de la police des eaux prêtent, devant le tribunal de leur résidence administrative, le serment suivant :

" أقسم بالله العلي العظيم ان اودي وظيفتي بأمانة و اخلاص و ان احافظ على سر المهنة و اسهر على تطبيق قوانين الدولة "

Le serment n'est pas renouvelé tant qu'il n'est pas survenu d'interruption définitive de la fonction et ce, quels que soient les grades occupés ou les lieux d'affectation.

Art.9 : Les agents de la police des eaux exercent leurs prérogatives conformément aux dispositions de l'ordonnance n°66-155 du 08 juin 1966 portant code de procédures pénales, modifiée et complétée, notamment ses articles 14 (alinéa 3), et 27.

Art. 10: Les agents de la police des eaux sont munis d'une carte professionnelle délivrée par l'administration chargée des ressources en eau qui les habilité à exercer les missions qui leur sont dévolues par la législation et la réglementation en vigueur.  
Les caractéristiques de la carte professionnelle sont déterminées par le ministre chargé des ressources en eau.

Art. 11: Les agents de la police des eaux sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, au port de l'uniforme. Les caractéristiques, les modalités et les conditions de port et de renouvellement de l'uniforme, des insignes du corps, et de la coiffe sont fixées par le ministre chargé des ressources en eau.

Art. 12: Les fonctionnaires appartenant au corps de la police des eaux prévus par le présent statut particulier, exercent leurs activités de jour comme de nuit et même au-delà de la durée légale de travail. Ils doivent répondre à toute réquisition de leur chef hiérarchique. Ils bénéficient, dans ce cas de repos compensateur de durée égale.

Chapitre III : Missions

Art. 13: Le corps de la police des eaux est chargé, sous l'autorité hiérarchique du Directeur des Ressources en Eau de Wilaya, de rechercher, d'enquêter et de constater toute infraction aux dispositions contenues dans la loi 05-12 du 28 jourmada ethania 1426 correspondant au 4 août 2005.

Art. 14: La police des eaux a pour mission la protection et la sauvegarde du domaine public hydraulique contre tout acte délictuel à savoir le prélèvement de la ressource sans autorisation, les branchements illicites sur le réseau public, les détournements de la vocation initiale de l'eau, les rejets polluants dans les milieux hydrauliques, le prélèvement illicite de matériaux d'oueds, les dommages causés aux ouvrages hydrauliques, ainsi que l'irrigation par les eaux usées non traitées.

Les agents de la police des eaux veillent également à l'application de la réglementation en vigueur, relative à la protection des infrastructures hydrauliques, contrôlent les travaux ou activités pouvant avoir un impact sur les ressources en eau.

Art. 15: Conformément à l'art 163 de la loi 05-12 du 28 jourmada ethania 1426 correspondant au 4 août 2005, en vue de rechercher et de constater les infractions, les agents de la police des eaux ont accès aux ouvrages et installations exploités au titre des utilisations du domaine public hydraulique. Ils ont le droit d'exiger du propriétaire ou de l'exploitant de ces ouvrages ou installations tous documents afin de procéder aux vérifications utiles et nécessaires à l'accomplissement de leur mission.



**Art. 16:** Conformément à l'art 164 de la loi 05-12 du 28 jourmada ethania 1426 correspondant au 4 août 2005, les agents de la police des eaux sont habilités à conduire, devant le procureur de la république ou l'officier de la police judiciaire compétent, tout individu surpris en flagrant délit d'atteinte au domaine public hydraulique, sauf si la résistance du contrevenant constitue pour eux une menace grave. Dans ce cas, il est fait mention de l'acte de rébellion du contrevenant dans le procès-verbal de constatation de l'infraction.

Les agents de la police des eaux sont habilités à déposer plainte auprès des autorités judiciaires compétentes contre les contrevenants.

#### Chapitre IV : Conditions de promotion, postes supérieurs et régime indemnitaire

##### Section 1

##### Conditions de promotion

**Art. 17:** Sont promus en qualité d'inspecteur de la police des eaux :

1- Par voie d'examen professionnel, les ingénieurs en chef des ressources en eau justifiant une (01) année de service effectif en cette qualité, les ingénieurs principaux des ressources en eau justifiant deux (02) années de service effectif en cette qualité et les ingénieurs d'État des ressources en eau justifiant trois (03) années de service effectif en cette qualité ; les administrateurs conseillers relevant de l'administration du Ministère des ressources en eau justifiant une (01) année de service, les administrateurs principaux relevant de l'administration du Ministère des ressources en eau justifiant deux (02) années de service et les administrateurs relevant de l'administration du Ministère des ressources en eau justifiant trois (03) années de service et les fonctionnaires appartenant au corps des techniciens des ressources en eau justifiant cinq (05) années de service.

2- au choix, après inscription sur une liste d'aptitude, dans la limite de 20% des postes à pourvoir les ingénieurs en chef des ressources en eau justifiant cinq (05) années de service effectif en cette qualité, les ingénieurs principaux des ressources en eau justifiant sept (07) années de service effectif en cette qualité et les ingénieurs d'État des ressources en eau justifiant dix (10) années de service effectif en cette qualité ; les administrateurs conseillers relevant de l'administration du Ministère des ressources en eau justifiant cinq (05) années de service, les administrateurs principaux relevant de l'administration du Ministère des ressources en eau justifiant sept (07) années de service et les administrateurs relevant de l'administration du Ministère des ressources en eau justifiant dix (10) années de service et les fonctionnaires appartenant au corps des techniciens des ressources en eau justifiant dix (10) années de service.

**Art. 18:** Sont promus en qualité d'inspecteur divisionnaire de la police des eaux :

1- par voie d'examen professionnel, les inspecteurs de la police des eaux justifiant de cinq (5) années de service effectif en cette qualité ;

2- au choix, après inscription sur une liste d'aptitude, dans la limite de 20% des postes à pourvoir, les inspecteurs de la police des eaux justifiant de dix (10) années de service effectif en cette qualité.

##### Section 2

##### Postes supérieurs

**Art. 19:** En application de l'article 11 alinéa 1 de l'ordonnance n°06-03 du 15 juillet 2006 susvisée, la liste des postes supérieurs au titre du corps de la police des eaux est fixée comme suit :

- Chef de brigade de la police des eaux



Le nombre de postes supérieurs prévus à l'article ci-dessus est fixé par arrêté conjoint du Ministère des finances, Ministère des Ressources en Eau et de la Direction Générale de la Fonction Publique.

**Art. 20:** les **chefs de brigade** de la police des eaux sont nommés parmi :

- les fonctionnaires titulaires appartenant au moins au grade d'inspecteur ayant au moins cinq (05) années d'ancienneté en cette qualité.

**Art. 21:** le chef de brigade a pour tâche :

- Coordonner, contrôler et suivre l'activité de police des eaux ;
- Représenter le corps auprès des instances administratives et judiciaires ;
- Identifier les insuffisances et correction des dysfonctionnements du corps ;
- Déterminer les ressources et moyens nécessaires à l'accomplissement des missions dévolues à la police des eaux ;
- Définir les objectifs opérationnels et arrêter les priorités ;
- Organiser les regroupements locaux et régionaux du corps de la police des eaux dans le but d'engager des réflexions tendant à améliorer le fonctionnement et les performances et tenter de solutionner les contraintes rencontrées par les fonctionnaires de la police des eaux lors de l'exercice de leur fonction. Le bilan de ces regroupements fera l'objet de transmission à la hiérarchie.

Les chefs de brigade exercent leurs nouvelles tâches parallèlement aux tâches du grade auquel ils appartiennent.

### Section 3

#### Régime indemnitaire

**Art. 22:** Il est institué une **indemnité mensuelle d'inspection et de contrôle** de 50% pour le personnel relevant du corps de la police des eaux au lieu et place de l'indemnité instituée par le décret exécutif n°11-167 du 22 jourmada el oula 1432 correspondant au 26 avril 2011 susvisée notamment son article 04.

Les agents de la police des eaux **bénéficient** selon le cas de la prime et des indemnités suivantes :

- La prime de rendement,
- L'indemnité de services techniques,
- L'indemnité de gestion et de suivi des projets,
- L'indemnité d'inspection et de contrôle.

#### Chapitre V : Définition des tâches

**Art. 23:** Les **inspecteurs** sont chargés de :

- la **vérification des actes administratifs sur terrain**, délivrés par l'administration habilitée et qui concernent la gestion et l'exploitation du Domaine Public Hydraulique.
- l'**engagement des procédures réglementaires (mises en demeure, procès verbaux)** dès la constatation d'une infraction au DPH, conformément à la loi n°05-12 du 28 jourmada ethania 1426 correspondant au 04 aout 2005, modifiée et complétée, relative à l'eau, notamment ses articles 166 à 179.
- le **contrôle des ouvrages et des installations exploitées** au titre des utilisations du domaine public hydraulique.
- **Etablissement des bilans de renseignement quotidiens** de l'activité à la hiérarchie.





Art. 24: Les inspecteurs divisionnaires sont chargés de :

- la mise en œuvre immédiate des sanctions administratives appropriées lors d'une constatation évidente d'infraction au DPH ;
  - l'établissement d'un programme de contrôle selon les activités à risque et la sensibilité des milieux ;
  - Proposer des mesures de nature à améliorer la méthode de travail ;
- Les inspecteurs divisionnaires exercent leurs nouvelles tâches parallèlement aux tâches qui leurs sont attribuées en qualité d'inspecteur.

#### Chapitre VI : Formation

Art. 25: L'administration chargée des ressources en eau organise, chaque fois que nécessaire, des cycles de formation et de perfectionnement pour l'actualisation des connaissances professionnelles des fonctionnaires régis par le présent statut particulier.

Les fonctionnaires proposés sont tenus de participer avec assiduité à tout cycle de formation.

Les modalités d'organisation, le programme et la durée de ces formations, relatifs à chaque grade, sont établis et mis en œuvre par les établissements de formation du secteur.

Art. 26: La formation intervient par désignation lorsque l'intérêt du service l'exige ou à la demande du fonctionnaire lorsque la compatibilité avec l'intérêt du service est avérée.

#### Chapitre VII : Classification des grades et bonification des postes supérieurs

Art. 27: En application des dispositions de l'article 118 de l'ordonnance n° 06-03 du 19 jourmada ethania 1427 correspondant au 15 juillet 2006, susvisée, la classification des grades relevant du corps de la police des eaux est fixée conformément au tableau ci-après :

Grade		CLASSEMENT	
		Catégorie	indice
inspecteur	ingénieurs	16	713
	administrateurs	15	626
	techniciens supérieurs	12	537
	techniciens	10	453
inspecteur divisionnaire		17	762

Art. 28 : En application de l'article 3 du décret présidentiel n° 07-307 du 17 ramadhan 1428 correspondant au 29 septembre 2007, susvisé, la bonification indiciaire des postes supérieurs correspondant au corps de la police des eaux est fixée conformément au tableau ci-après :

POSTE SUPERIEUR	BONIFICATION INDICIAIRE	
	niveau	indice
Chef de brigade	8	195



**Chapitre VIII : Dispositions transitoires d'intégration**

**Art. 29:** sont intégrés, titularisés et confirmés dans le corps de la police des eaux, les inspecteurs de la police des eaux régulièrement nommés à ce grade.

**Chapitre IX : Dispositions finales**

**Art. 30:** sont abrogées toutes les dispositions concernant le chapitre V de la police des eaux du décret exécutif n°08-361 du 10 dhou el kaâda 1429 correspondant au 08 novembre 2008 portant statut particulier des fonctionnaires appartenant aux corps spécifiques de l'administration chargée des ressources en eau ;

**Art. 31:** Le présent décret sera publié au *journal officiel* de la république algérienne démocratique et populaire.

Fait à Alger le ..... Correspondant au .....



## 7.6 Annex 6 : Article 30 of the Water Authority Law of Jordan (Law n° 18 of 1988, as amended in 2014)

**Paragraph (a):** Taking into account any severe penalty set forth in any other law shall be punished by imprisonment for a term of less than one year but not exceeding five years and a fine of not less than two thousand dinars and not more than seven thousand dinars each person who commits any of the following acts.

- 1) Any Attack on a main pipes and transfer pipes.
- 2) Any attack on the wastewater plants, distribution plants, and water treatment plants.
- 3) Any pollute on the water authority assets such as fresh water wells, springs, water collecting tanks, distribution plants, water treatment plants, and any a main pipes and transfer pipes.
- 4) Drill of the wells without license.

**Paragraph (b):** Taking into account what mentioned in the paragraph (a). shall be punished anyone that will attack on water authority projects, water resources, or any sanitary projects due to imprison him time not decrease on one year and not increase on three years with fine not decrease on five thousand dinars. Also, a punishment will be on anyone causes a damage on a construction, equipments, appliances, or any materials that are assets to the water authority or under its administrative and leads to stop working it.

**Paragraph (c):** Shall be punished by imprisonment for not less than one year and nor more than three years with a fine of not less than one thousand dinar and not more than five thousand dinar for each person who commits any of the following acts.

- 1) Set up any construction or building of any kind on the territory of the State within the belt Ground stipulated in Article24of this Law.
- 2) Violates the conditions set for thin the license granted for the purposes of drilling wells or deep nor cleaned or any license granted under the provisions of the relevant legislation in force.
- 3) Leave the rigs in places other than those allocated to them without the consent of the Water Authority presets on it.

**Paragraph (d):** Shall be punished by imprisonment for not less than four months and not more than two years and a fine of not less than one thousand dinars each person who commits any of the following acts;

- 1) By any acts of the Water Authority specified under the provisions of this Act and the regulations issued pursuant there to, without prior consent and including the disposal of the water sources, water or special projects the power of the water or sanitation projects public in contravention of the provisions of this law, including the sale of water, donated, transfer, use or exploit.
- 2) If he does any action or behavior Causing damage to those sources, water or their own projects or use sanitation projects in contravention of the provisions of this Act and the regulations In accordance with.
- 3) Do any work related to water and sanitation without obtaining licenses, permits or approvals in accordance with the provisions of this Act or by any action of these acts contrary to the provisions of this Act and the regulations issued there under.

**Paragraph (e):** The provisions of these paragraphs (a) and (b) and c and d of this article on each of the partners in crime and the interposer and the instigator of the commission.

**Paragraph (f):** The provisions contained in this article on the projects of the Water Authority, which is run by any party in accordance with Article28 of this Law, projects and facilities that fall under the management of any of the corporate-owned water authority or supervision.

**Paragraph (g):**

- 1) For the purposes of implementing the provisions of this law. All the employees of Water Authority and utilities those determined by a minister or secretary general have jurisdiction.
- 2) A Secretary General can take a decision in removing and irregularities that abuses which are located on land, water and facilities located within area of competence of the Water Authority through administrative means at the expense of the violator may, when appropriate out sourcing public security personnel or any others for that purpose.
- 3) To the staff of the ministry staff of the Water Authority designated by the Minister of Water and the Secretary-General the right to review the competent courts to obtain a certified copy of the penal provisions issued in the cases to which the Authority is a party and follow up their implementation through Circles implementation departments and the Prosecutor.



*Paragraph (h): An estimate for the amount of water extracted unused or in a manner contrary to the law and the regulations issued there under and is estimated according to*

*the cost of the foundations rely Board for this purpose, including the irrigated area and the type of crop or electricity consumed or aerial photos or satellite imagery*

**Paragraph (i):** *Control of the competent court in addition to the sanctions contained in this article as follows;*

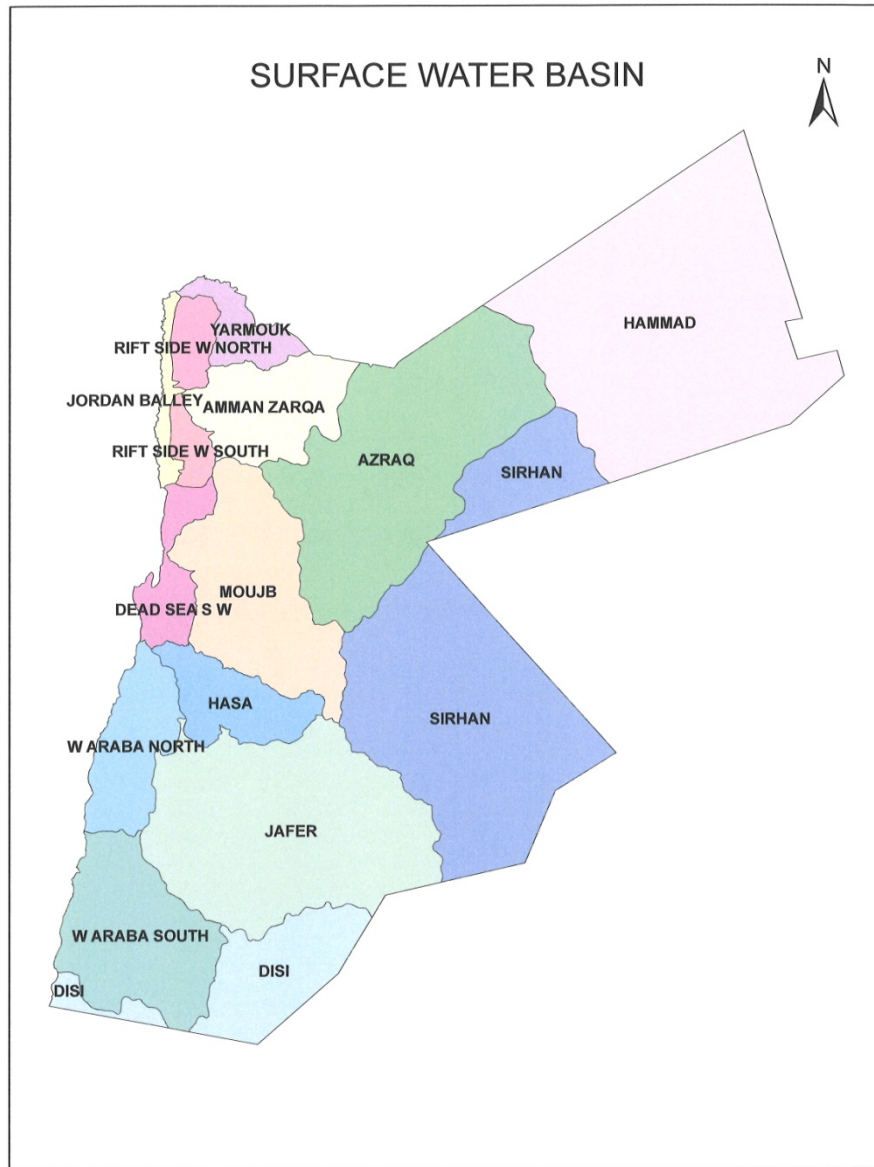
*1) Sources of tools and mechanisms, excavators and material That have been impounded accordance with the provisions of this Act in addition to the effects of removing the offending commit the crime and re-case to what it was before the commission and become the property of machinery and materials that obscenity be confiscated in accordance with the provisions of this law to power.*

*2) Collect unused water prices, or extracted in a manner contrary to the provisions of this Act and the regulations issued there under and an administrative expenses.*

**Paragraph (j):** *Doubled the penalty in case of repeating any of the acts contained in this Article.*



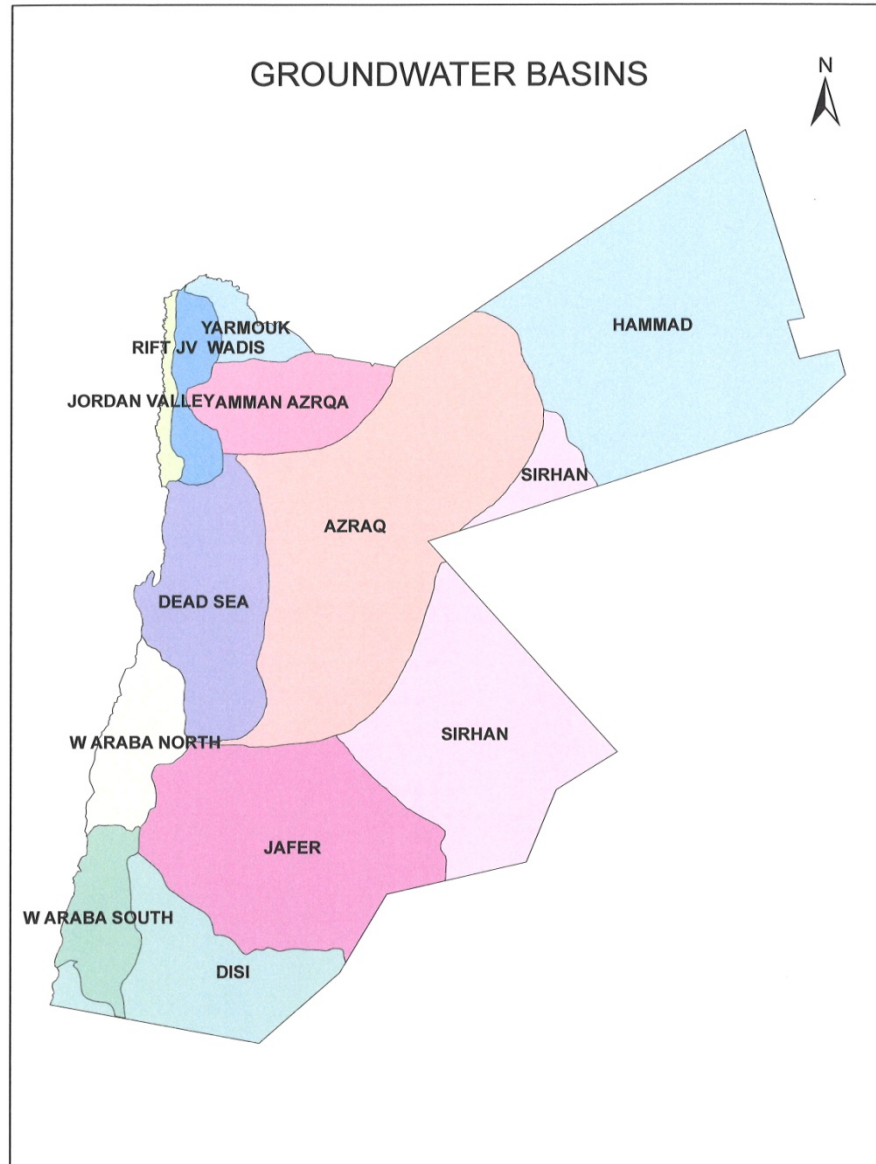
## 7.7 Annex 7 : Jordan's surface basins



(Source : MWI)



## 7.8 Annex 8 : Jordan's groundwater basins



(Source : MWI)