

**CONFÉRENCE PERMANENTE
DES VILLES HISTORIQUES DE LA MÉDITERRANÉE**

ANWAR ABU EISHEH
Université Al Quds, Jérusalem

**Les dispositions de lois
relatives au plan de masse
de la Ville de Bethléem**

Étude introductive au plan de masse

ISPROM 2005

La *Conférence permanente des Villes historiques de la Méditerranée*, mandatée par la Ville de Bethléem pour la réalisation de son Plan de masse, a obtenu à cette fin un financement de la Région Latium.

La rédaction du Plan a été confiée à une commission présidée par MARIO DOCCI (Université de Rome 'La Sapienza') et composée de PIERO ALBISINNI (Université de Rome 'La Sapienza'), ELIAS ANTON DIECK (Mairie de Bethléem), ALVARO GOMEZ FERRER-BAYO (Université de Valence), TATIANA K. KIROVA (Polytechnique de Turin), GIOVANNI LOBRANO (Université de Sassari).

Le Plan de masse a été approuvé par le Conseil municipal de la Ville de Bethléem.

SOMMAIRE

Préface	5
Introduction : Bethléem	6
1. Données de base historiques et démographiques	6
2. Alentours immédiats de Bethléem	8
Chapitre 1	
Environnement juridique en Palestine	11
1. Les lois relatives à la planification et à la construction	12
A. À l'époque ottomane	12
B. À l'époque britannique	13
C. À l'époque jordanienne	13
D. Depuis l'occupation israélienne de 1967	14
2. Depuis les accords d'Oslo de 1993	14
Chapitre 2	
Les lois actuellement en vigueur et utilisées en matière d'urbanisme dans les territoires palestiniens	18
1. La loi jordanienne 79/1966	18
2. L'ordonnance militaire israélienne (OM) n° 418 du 1 ^{er} avril 1971 (pour la Cisjordanie)	21
3. Le règlement provisoire n° 30 du 24 août 1996 relatif aux édifices et à la planification destiné aux autorités locales	22
Chapitre 3	
Expropriation des biens dans l'intérêt public	24
Chapitre 4	
Les zones vertes publiques	27

Chapitre 5	
Permis de construire	29
Chapitre 6	
L'eau et l'électricité	32
1. Eau	32
2. Électricité	33
Chapitre 7	
Législation actuelle	34
1. Lois en cours d'élaboration	34
2. Projet de loi relative au plan de masse	35
Conclusion	37

Préface

Je fais partie des juristes qui croient que le droit, ses notions et textes ne peuvent être étudiés isolément du contexte historique, social et politique.

L'histoire de Bethléem est très riche en événements qui ont marqué l'humanité. Cette ville a connu, ne serait-ce que depuis environ un siècle, cinq régimes politiques différents.

Pour cette étude j'ai consulté des livres d'histoire et de géographie puis les textes de lois en commençant par les plus anciennes encore en vigueur (ottomanes) et en finissant par les lois encore en projet. Si les livres et les études en la matière sont très rares, les textes – eux – sont nombreux et longs. Je pense n'en avoir omis aucun dans cette étude.

Je me suis employé à respecter un certain ordre historique et à étudier tous les sujets corollaires au thème spécifique « les dispositions des lois en vigueur relatives au plan de masse à Bethléem ».

D'autre part, pour mieux comprendre l'environnement, je me suis rendu sur les lieux.

Enfin, pour recueillir certaines informations, je suis allé à la source (Conseil Législatif, Ministère des Autorités Locales, Société des Eaux, Compagnie d'Électricité etc.)

J'ai également consulté des collègues avocats et des architectes dans des mairies pour être sûr de l'exactitude de mes propos.

Au final, le sujet m'a passionné, m'a fait découvrir des failles juridiques dans le système actuel, et de toute évidence on peut encore l'approfondir.

Mai 2005

Anwar Abu Eisheh

INTRODUCTION : BETHLÉEM

1. Données de base historiques et démographiques

Nous n'allons évidemment pas revenir sur toute l'histoire de Bethléem qui se perd dans l'obscurité des temps mais tout simplement sur l'évolution de son histoire démographique depuis le XIX^e siècle dans les limites des besoins de l'étude relative au plan de masse.

Dans cette petite ville située à quelques 800 m d'altitude au-dessus du niveau de la mer et qui s'étend sur deux collines de pierre calcaire environnée de vallées fertiles vivaient au milieu du XIX^e siècle¹ 5.500 habitants dont 3.000 catholiques, 1.700 Grecs orthodoxes, 700 Arméniens, 15 Protestants et une centaine de Musulmans.

Il est à noter – avant d'étudier l'évolution démographique – qu'en 1834 Ibrahim Pacha fit raser le quartier musulman de Bethléem parce que ses habitants avaient pris les armes contre lui².

En 1912, vivaient à Bethléem environ 10.500 habitants : 5.500 Catholiques, 4.000 grecs orthodoxes, 175 Arméniens, 150 Protestants et 800 Musulmans.

Après la Première Guerre Mondiale et l'occupation de la Palestine par les forces britanniques, la 4^e édition du même guide indique, en 1922, le chiffre de 7.000 habitants : 4.000 Catholiques, 3.000 Grecs orthodoxes, 175 Arméniens, 150 Protestants et une cinquantaine de Musulmans. Par contre le nombre d'émigrés s'élève à cette date à 4.600.

Selon le chercheur Adnan Musallam de l'Université de Bethléem,

¹ FRÈRE LIEVIN DE HAMME, *Guide Indicateur de la Terre Sainte*, 2^e édition, Louvain 1986, p. 31

² FRÈRE LIEVIN, *ibid.*, p. 30

L'évolution de la population fut la suivante :

1922	6.658
1931	7.320
1946	9.140
1952	10.915
1961	23.453

Ces chiffres m'ont été communiqués oralement mais n'ont été publiés ni dans un article ni dans un livre. L'accès aux archives, quand elles existent, est très difficile et en tout cas, y compris à Bethléem, celles-ci ne sont pas très bien classées.

Nous pouvons affirmer qu'il n'existe pas de recensement démographique méthodique actuellement ni pour Bethléem ni pour d'autres villes de Palestine. Cependant, nous pouvons trouver des chiffres par ci par là.

Exemple, un auteur³ donne les chiffres suivants sur les habitants de Bethléem pour 1948 :

En 1948			En 1989	
religion	nombre	%	nombre	%
Latins	3 625	31,00	2 934	16,30
Orthodoxes	2 900	24,00	2 133	11,90
Syriaques	1 700	14,50	902	5,00
Cath. Romains	161	1,40	Recensés avec les Latins	
Protestants	250	2,10	89	0,05
Divers	160	1,40	680	3,70
Musulmans	2 900	24,00	10 773	59,00
TOTAL	11 696		17 991	

Actuellement la ville compte environ 30.000 habitants.

S'ajoutent à ce chiffre les réfugiés des camps de réfugiés Al Azeh et Aïda, soit environ 6.500 âmes actuellement.

Enfin, notons que Bethléem est la « capitale » d'un district (ou

³ JYRIES AL ALI, *Bethléem, la ville éternelle*, en arabe, livré édité à Bethléem en juin 1990, pas de maison d'édition indiquée, p. 77

département)⁴ doté d'une préfecture qui comptait 130.000 habitants en 1997 et dont la population, en 2005, est estimée à 174 654 par le Bureau Central Palestinien des Statistiques. Pour 2010, la projection est de 201 954 habitants pour le district.

2. Alentours immédiats de Bethléem

- **Au nord**, un point de contrôle militaire qui interdit le libre passage des Palestiniens vers Jérusalem et une présence de l'armée israélienne autour de la Tombe de Rachel. Plus au nord encore, se trouve la colonie Har Homa, source de nombreux problèmes, construite sur la colline Abu Ghneim, à 1 Km à vol d'oiseau de Bethléem. Une bande de séparation avec deux rangées de barbelés électrifiés et hérissés de lames coupantes constitue la frontière entre Bethléem et la colonie.

- **À l'est**, Beit Sahour où le premier conseil de village⁵ a été constitué en 1925 et s'est transformé en conseil municipal en 1953. Dans l'état actuel des choses, Beit Sahour est devenu le passage obligatoire entre le sud de la Cisjordanie (Hébron-Bethléem) et le nord et centre (Abu Dis, Jéricho, Ramallah). En effet, la plus grande partie des moyens de transport publics assurant le déplacement des citoyens obligés de passer par cette ville traverse Bethléem en venant du village d'Al Khader.

⁴ La Palestine a été divisée administrativement en plusieurs districts depuis le début de l'époque du Mandat Britannique : districts de Jérusalem, de Bethléem, d'Hébron, de Naplouse etc. Le district porte le nom de la localité la plus importante qui est donc considérée comme chef-lieu et il comprend également tous les villages des alentours. La traduction appropriée semble donc être « département »

⁵ Le Conseil de village a les compétences d'un Conseil municipal. Le critère d'appellation est le nombre d'habitants de la commune ; aucun texte juridique ne définit ce critère. Au Ministère des Autorités locales, les responsables considèrent que le seuil est de 5 000 habitants, tout en admettant que ceci ne constitue pas le seul élément à prendre en considération.

Par ailleurs, on appelle « mairie » le bâtiment dans lequel se réunit le conseil municipal. Dans le langage courant, en français, « mairie » et « conseil municipal », voire « municipalité » sont synonymes.

En 1907, le nombre d'habitants de Beit Sahour était estimé ⁶ à 600 et en 1914 à 1 713 répartis comme suit :

Orthodoxes :	1 161
Latins :	117
Anglicans :	89
Cath. Romains :	38
Musulmans :	308

Le recensement effectué par le gouvernement jordanien en 1961 cite le chiffre de 5 316 habitants, dont une centaine de réfugiés expulsés en 1948.

Actuellement cette ville compte environ 20.000 personnes.

- **Au sud-est** se trouvent des petites communes agricoles.

- **Au sud** se trouve Dheisheh, le camp de réfugiés palestiniens expulsés en 1948. Dans cet endroit où règne la misère, on comptait – en 1997 – 6.879 habitants, actuellement l'UNRWA (Office de Secours des Nations Unies pour les Réfugiés) en compte 11.807 (soit 2.551 familles).

La particularité de la zone sud de Bethléem, autour de ce camp, est la présence d'une zone industrielle polluante notamment du fait de la présence de scieries de pierres et dépendante de la mairie d'Al Doha.

- **Au sud-ouest** se situe la ville nouvelle d'Al Doha. En 1994, on y comptait environ 4.000 habitants, en 1995 une municipalité a été créée, maintenant on y dénombre un peu plus de 8.000 habitants.

- **À l'ouest**, enfin, se trouve Beit Jala, disposant d'un conseil municipal depuis 1912.

Selon le recensement jordanien de 1961 la ville comptait 7 374 habitants. Jyries Al Ali a estimé en 1990 le chiffre à 11 000 personnes dont 8 000 Chrétiens et 3 000 Musulmans, ces derniers selon lui ont commencé à s'installer dans cette ville à partir de 1948.

Il ne faut pas oublier que du fait de la continuité des constructions

⁶ JYRIES AL ALI, *ibid.*, p. 114.

entre Beit Jala, Bethléem et Beit Sahour, actuellement, on se rend très difficilement compte que l'on passe d'une commune à l'autre.

Au final, il est très difficile d'obtenir des chiffres exacts car les archives ne sont pas accessibles et les chiffres peuvent varier légèrement d'une source à l'autre. Même au sein du Bureau Central des Statistiques, ils diffèrent d'un fonctionnaire à l'autre.

En tout état de cause, tous les chiffres cités ici sont approximatifs mais néanmoins très proches de la réalité.

CHAPITRE 1

ENVIRONNEMENT JURIDIQUE EN PALESTINE

Jusqu'à la première guerre mondiale, ce sont les lois ottomanes qui étaient en vigueur en Palestine.

En 1917, la Palestine est passée sous occupation britannique, validée plus tard – en 1922 – par la Société des Nations et appelée Mandat Britannique.

Le gouvernement du mandat a légiféré. D'innombrables ordonnances ont été promulguées, modifiant ou abrogeant des lois ottomanes qui étaient jusqu'alors en vigueur, mais beaucoup d'autres lois n'ont pas été abrogées, notamment le code civil ottoman de 1868 (Al Majallah) en vigueur jusqu'à nos jours en Palestine et en Israël .

En 1948 Israël a été créé. Dès sa naissance la Knesset a décidé de maintenir toutes les lois en vigueur, quelles soient ottomanes ou britanniques, sauf celles considérées comme contraires à l'État d'Israël. La même année, la rive occidentale du Jourdain (Cisjordanie) est devenue partie de la Jordanie où des lois ont continué à être promulguées mais les lois ottomanes et britanniques en vigueur ont été conservées. La Bande de Gaza, elle, est restée sous administration égyptienne et jusqu'en 1967 le système juridique égyptien y prévalait.

En 1967 Gaza et la Cisjordanie ont été occupées par Israël. La législation est devenue la compétence des gouvernements militaires israéliens en Cisjordanie et à Gaza qui ont légiféré par ordonnances militaires qui touchaient bien entendu à tous les domaines de la vie quotidienne de chaque individu; le principe consistant à garder en vigueur les lois précédentes a été maintenu.

Enfin, les accords de paix qui ont été signés en 1993 – « accords d'Oslo » – ont abouti à l'installation de l'Autorité Palestinienne sur une partie des territoires occupés par Israël en 1967.

Depuis Tunis et avant de rentrer en Palestine, le Président de l'OLP a signé le 20 mai 1994 une ordonnance qui stipule que toutes les lois en vigueur en Palestine à cette période étaient maintenues. En janvier 1996, un Conseil Législatif a été élu dans les territoires palestiniens dit « territoires autonomes ». La démarche législative a bel et bien commencé et cela continue tant bien que mal, de même que dure le conflit israélo-palestinien qui affecte les démarches des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire palestiniens.

1. Les lois relatives à la planification et à la construction

A. À l'époque ottomane

De l'époque ottomane le seul texte que j'ai pu obtenir est la loi du 4 jamadah Al Akhar 1332 de l'Hégire (30/4/1914), constitué de 98 articles sur 20 pages, traduite de la langue turque par Nicolas Naccache⁷

On peut y trouver des critères relatifs

- à la largeur et au tracé des rues, classés en 5 catégories, de 20 thiraa (un thiraa = 75,8 cm) à 8 thiraa
- aux constructions sur des espaces publics
- aux constructions d'utilité publique (ponts, chaussées etc.)
- aux règlements de constructions d'habitations et de commerces
- aux taxes (les édifices publics et ceux destinés aux œuvres caritatives en sont dispensés).

Il est à noter que la loi prévoyait l'affectation de l'équivalent de 25% de l'édifice à l'utilité publique pour délivrer un permis de construire.

L'attrait dominant dans cette loi est qu'elle donne presque tout pouvoir en la matière à la mairie alors que tous les pouvoirs en général à l'époque ottomane étaient aux mains du Wali, équivalent du préfet.

Il est admis que la préoccupation majeure des autorités publiques ottomanes au XIX^e siècle, y compris les autorités locales, était

⁷ Nicolas Naccache était apparemment le traducteur officiel des lois ottomanes publiées à l'origine en ottoman. Son nom apparaît comme traducteur à la fin des textes de lois publiés en arabe.

de « collecter le maximum d'argent » à une époque où la corruption était omniprésente dans tout le système administratif.

B. À l'époque britannique

La véritable opération législative en la matière a commencé avec l'installation du Gouvernement du Mandat Britannique (GMB).

Une première ordonnance a été promulguée sous le titre « Town planning Law », elle porte le N°3 et est datée du 4 février 1921.

(Les chercheurs en général traduisent le mot *Law* par « loi », pour ma part, je crois que nous devons traduire ce mot par Ordonnance lorsque nous étudions la période du Mandat Britannique, parce que le GMB n'était rien d'autre qu'une force occupante).

L'ordonnance du 4 février 1921 a été amendée entre autres une première fois en 1922 par l'ordonnance N°16 puis en 1934 par l'ordonnance N°30.

En 1936 une ordonnance plus importante a été promulguée, c'est l'ordonnance N°28 relative à la planification des villes, publiée le 4 mai 1936 et modifiée à plusieurs reprises. Elle reste la base de toutes les lois jordaniennes qui ont suivi.

Il est utile de rappeler ici que des ordonnances similaires ont été promulguées en Transjordanie à la même époque mais pas aux mêmes dates. Ces ordonnances ont fait partie par la suite du droit jordanien qui a été appliqué en Cisjordanie lorsque cette dernière a fait partie de la Jordanie et jusqu'à l'occupation israélienne en 1967.

En Palestine, les autorités britanniques ont terminé le plan d'alignement (« Master Plan ») en 1940 et à partir de 1941 toute construction, où que ce soit, en ville comme à la campagne, nécessitait un permis de construire ; avant cela la nécessité d'obtenir des permis était limitée aux constructions dans les villes et les villages reconnus en tant que tels.

Cette loi est toujours en vigueur dans la Bande de Gaza.

C. À l'époque jordanienne

La loi n° 38 de 1936 relative à la planification et à la construction du Gouvernement du Mandat Britannique est restée en vigueur

en Jordanie jusqu'en 1955, date à laquelle le gouvernement jordanien a promulgué la loi N°31 sur le même sujet et qui n'est pas différente de la loi précédente.

En 1966 le gouvernement jordanien a promulgué la loi N°79 qui était en vigueur au moment de l'occupation israélienne en 1967 et qui, a priori et théoriquement, l'est encore aujourd'hui.

D. Depuis l'occupation israélienne de 1967

J'ai écrit « a priori et théoriquement » parce que l'Autorité israélienne d'occupation a émis des ordonnances militaires relatives à la planification et à la construction entre 1967 et 1994 et parce que d'un côté Israël s'est réservé un droit de regard en la matière à travers les accords d'Oslo, et de l'autre l'Autorité Palestinienne légifère dans un contexte pré étatique et difficile.

Les autorités militaires israéliennes ont continué à appliquer la loi jordanienne sauf lorsqu'il s'agissait de confisquer des terres à des fins militaires ou de colonisation : elles avaient alors recours aux ordonnances militaires.

Dans la ville de Bethléem même et dans les communes qui la jouxtent, il n'y a pas de colonie. La seule zone occupée par l'armée israélienne est la Tombe de Rachel.

2. Depuis les accords d'Oslo de 1993

Il n'y a maintenant que deux textes entre les mains des architectes des mairies et au Ministère des Autorités locales :

a) la loi jordanienne 79/1966, publiée au Journal officiel jordanien n°1952 du 25/09/1966, texte qui reprend toutes les modifications apportées au texte original jusqu'au 31/12/1979.

b) le règlement provisoire n°30/1996 émis au nom du Président de l'Autorité Palestinienne et daté du 24/08/1996.

Théoriquement, les ordonnances militaires israéliennes sont en vigueur mais on ne les trouve que dans les archives : personne ne s'y réfère en la matière dans les institutions palestiniennes, il est clair que les Palestiniens veulent tourner définitivement la page de la période de l'occupation.

La loi du plan d'occupation du sol n° 79 du 1966 (P.O.S.) – couramment appelée plan d'urbanisme – était la référence unique avant 1996 mais depuis le règlement n° 30/1996 on applique dans les mairies et au Ministère les deux selon les cas, sans critère précis.

Les architectes de la mairie d'Hébron, interrogés sur cet aspect, répondent qu'il faut faciliter la tâche aux citoyens ; la loi jordanienne par exemple ne permet pas la délivrance d'un permis de construire pour un bâtiment de plus de quatre étages, le règlement palestinien le permet, alors dans ce cas on se base sur la règlement palestinien... A la mairie de Bethléem, la situation est identique.

La déclaration d'intention a été signée à la Maison Blanche le 13 septembre 1993, mais nous allons étudier les protocoles des accords signés le 28 septembre 1995 à Washington.

Avertissement : aux termes des protocoles des accords, Israël ne reconnaît pas officiellement l'existence d'un gouvernement palestinien, les textes parlent du conseil palestinien et des membres du conseil, alors que les Palestiniens parlent du gouvernement palestinien et des ministres palestiniens. Nous nous référons aux textes. Ceci n'implique aucun positionnement politique. D'ailleurs politiquement, actuellement, les textes des accords ne valent plus grand-chose à cause de la tragique évolution de la situation mais les textes sont toujours là, ils ne sont ni abrogés ni appliqués.

On ne peut que les étudier dans les limites des besoins de notre étude.

L'alinéa 1 du premier article du chapitre 1^{er} (page 7 de la version arabe) stipule que « Israël doit transférer au conseil (le pouvoir exécutif palestinien), des pouvoirs et des responsabilités du gouvernement israélien et son administration civile au termes de cet accord. Israël continuera d'exercer les pouvoirs et les responsabilités qui sont les siennes qui ne sont pas transférés ».

Dans l'article 11 (p. 15 de la version arabe), du chapitre 1er les deux parties se sont mis d'accord pour classifier les territoires palestiniens en trois catégories :

- 1) la zone A : villes dont Bethléem en fait partie
- 2) la zone B : zones rurales habitées et villages

3) la zone C : zone censée être non ou peu habitée

Les limitations sont précisées sur des cartes en annexes, inaccessibles aux chercheurs, mais il faut espérer que ces plans ont disponibles pour les maires des villes lorsqu'il y en a besoin.

L'article 18 du chapitre 1^{er} (p. 24 de la version arabe) stipule que les lois promulguées par le conseil législatif palestinien (CLP) sont nuls (alinéa 4) si elles modifient ou annulent des ordonnances militaires au cas où cela sort de la compétence du CLP laquelle est décidée par les accords.

L'alinéa 5 du même article précise que le CLP a l'obligation d'informer la partie israélienne au sein du comité juridique (israélo-palestinien) de toutes les lois promulguées par lui.

Autrement dit il est interdit au CLP de légiférer en contredisant les dispositions des accords.

Dans le protocole intitulé « redéploiement et mesures sécuritaires », annexe 1 (p. 77 de la version arabe) on trouve l'article 12 du protocole intitulé « Mesures sécuritaires autour de la planification, la construction et la division des zones », l'alinéa 1 de l'article 12 prévoit une révision, tous les six mois, la division des zones pour faire construire des projets économiques et pour prendre en considération les besoins sécuritaires des deux parties.

L'alinéa 2 du même article est consacré à la Cisjordanie, il stipule :

a) jusqu'à 50 mètres à partir du milieu des routes indiquées en couleur bleue sur le plan n° 7, aucun édifice ne peut être construit, et aucun édifice existant ne peut être détruit

b) il n'y aura pas de construction d'édifice ou de pont qui pourrait gêner le passage sur des routes, des véhicules haut de 5 m 25

c) dans les zones en couleur rose sur le plan n° 7, les constructions ne peuvent pas dépasser la hauteur de 15 mètres

d) toute construction non conforme avec ces dispositions sera détruite.

Dans l'annexe 3 « protocole des affaires civiles », l'alinéa 2 de l'article 27 précise que les pouvoirs en matière de planification en zone C seront transférés graduellement aux Palestiniens.

L'alinéa 3b stipule que « la partie palestinienne garantira que les constructions jouxtant les colonies et les camps militaires israéliens n'auront pas de conséquences négatives sur ces colonies et camps militaires ni sur leur infrastructure.

Aux termes de l'alinéa 3b, la partie palestinienne a l'obligation d'informer la partie israélienne de tout plan de construction qui pourrait avoir un lien avec les colonies et les camps militaires en matière de décharges, stations électriques, égouts, dépôts de matières dangereuses ou polluantes... L'article ajoute qu'un comité civil commun pourra discuter du plan proposé mais que rien ne pourra être construit jusqu'à ce que le comité ait rendu sa décision.

Ici nous avons les textes qui ont été signés dans un esprit de paix... Quant au degré de respect des textes, c'est une autre histoire... politique !

CHAPITRE 2

LES LOIS ACTUELLEMENT EN VIGUEUR ET UTILISÉES EN MATIÈRE D'URBANISME DANS LES TERRITOIRES PALESTINIENS

Pour avoir un panorama juridique complet nous allons étudier la loi jordanienne parce qu'elle est en vigueur et utilisée, puis l'ordonnance militaire israélienne 418 car elle est en vigueur mais non utilisée, ensuite le règlement 30/1996 palestinien utilisé même s'il n'est pas légalement en vigueur.

1. La loi jordanienne 79/1966

Cette loi comprend 71 articles, le premier est consacré aux « définitions », on y trouve 43 points qui expliquent le sens juridique des mots utilisés et les personnes physiques et morales concernées par cette loi.

Ladite loi stipule dans son article 5 la création du « Conseil Supérieur de Planification » (CSP), ce conseil doit comprendre

- a) le Ministre de l'intérieur, président
- b) le maire de la capitale (Amman), représentant des mairies
- c) le vice-ministre des travaux publics

d) le secrétaire général du conseil jordanien de construction (ce conseil est compétent pour statuer sur toute demande de permis de construire et pour tous les travaux privés et publics. Cette compétence est détaillée dans l'article 34 de la même loi).

e) le directeur du Conseil d'Habitat (institution publique indépendante mais présidée par le Ministre de l'habitat qui supervise son travail).

f) le directeur du département de la planification des villes et villages.

g) le président des procureurs généraux (soit le procureur général du Royaume)

h) le président du syndicat des ingénieurs

i) le vice-ministre de la santé.

Aux termes de l'article 6, le CSP a tous les pouvoirs en matière de plan d'occupation des sols et de permis de construire au niveau national. Il a aussi la compétence d'émettre des règlements et de statuer sur tout litige avec le département central de la planification des villes et villages (DCPVV), aux termes de l'article 7, c'est un département au sein du Ministère de l'Intérieur. Il doit fournir des lignes directrices aux comités départementaux de planification des villes, villages et édifices.

L'article 8 de la même loi stipule qu' « un comité départemental de la planification des villes, villages et édifices » (CDPCVVE) doit être constitué dans chaque préfecture et doit comprendre :

a) le préfet qui occupe la fonction de président

b) le procureur général

c) un représentant du Ministère des Travaux publics

d) un représentant du DCPVV

e) un directeur du Ministère de la Santé dans la préfecture concernée

f) un représentant du comité local de planification qui peut assister aux réunions du CDPVVE lorsque ce dernier débat des sujets qui concernent le comité local de planification.

C'est le CDPVVE qui a la compétence de :

a) légaliser les plans détaillés d'occupation des sols

b) examiner les objections et faire des recommandations à leur sujet auprès du CSP

c) statuer sur des appels déposés contre les décisions du comité local de planification

d) émettre des ordres d'exécution de construction ou de destruction.

On arrive au cœur du sujet lorsque nous étudions l'article 9 qui nous explique que le comité local de planification peut être le conseil municipal si le ministre de l'intérieur le décide par un ordre basé sur

une recommandation du CSP. Sinon, le Ministère de l'Intérieur peut ordonner la création d'un comité local de planification qui doit comprendre

- a) dans une ville
 - le gouverneur administratif (président)
 - le maire
 - une personne nommée par le Conseil municipal
 - une personne nommée par le DCPVV
 - un représentant du Ministère de la Santé
 - l'architecte de la mairie
- b) dans un village
 - le gouverneur administratif (président)
 - le président du conseil local (équivalent du conseil municipal)
 - une personne nommée par le conseil local du village
 - une personne nommée par le DCPVV
 - un représentant du Ministère de la Santé
 - l'architecte du conseil local s'il y en a, sinon l'architecte du DCPVV

Dans les deux cas, c'est la voix du président qui prévaut en cas de vote à égalité des voix.

Les tâches du comité local de planification aux termes de l'article 9 sont :

- a) préparer des plans détaillés d'occupation des sols, il a le droit de demander l'aide du DCPVV ;
- b) certifier la conformité des sous plans d'occupation des sols avec les plans déjà décidés par les administrations supérieures ;
- c) contrôler les conformité des constructions dans la zone de compétence, avec la loi 79/1966 ;
- d) émettre les ordres d'exécution et assurer leur mise en application.

Nous pouvons ainsi conclure que nous sommes en présence de 4 niveaux de décision que nous pouvons classer de bas en haut de la façon suivante :

- comité local de planification : mairie ou équivalent ; l doit soumettre ses décisions et demander l'autorisation au
 - comité départemental de planification des villes et villages présidés par le préfet, qui se réfère à son tour au
 - département central de planification des villes et villages qui est département du Ministère de l'Intérieur. Le Ministre de l'Intérieur préside le
 - conseil supérieur de planification (CSP)
- et la boucle est bouclée.

2. L'ordonnance militaire israélienne (OM) n° 418 du 1^{er} avril 1971 (pour la Cisjordanie)

Cette ordonnance a maintenu en vigueur l'application de la loi jordanienne 79/1966 en apportant les modifications suivantes :

- a) le ministre de l'intérieur est remplacé par le « responsable », un responsable désigné à cet effet par le gouverneur militaire de la région ;
- b) les compétences du comité départemental de planification des villes et villages (CDPVV) sont transférées à un « conseil supérieur de planification » ;
- c) les compétences du comité local de planification sont transférées à un « comité spécial de planification » ;
- d) les compétences du conseil du village sont transférées aux comités de planification des villages.

Au terme de l'article 4 de l'ordonnance il appartient au gouverneur militaire de nommer les membres du conseil supérieur de planification (CSP) et les membres des comités de planification des villages.

Le CSP nomme les membres du comité spécial de planification.

L'article 7 de l'ordonnance militaire 418 stipule que le CSP :

- a) peut modifier ou annuler ou geler pour une période limitée toute planification ou permis de construire ;
- b) a le droit d'avoir toutes les compétences de tous les comités cités plus haut ;
- c) peut délivrer tout permis dont la délivrance relève de la com-

pétence d'un autre des comités précités, et modifier tout permis délivré par ces mêmes comités ;

d) peut dispenser n'importe quelle personne de l'obtention d'un permis exigé par la loi.

En résumé cette ordonnance militaire (OM), théoriquement toujours en vigueur, a mis tous les pouvoirs en matière de planification des villes et villages et en matière de permis de construire entre les mains du gouverneur militaire, à l'évidence pour faciliter la construction des colonies de peuplement dans les territoires occupés en 1967.

Jusqu'aux accords d'Oslo en 1993, cette ordonnance n'a été modifiée qu'une seule fois par l'OM 577, modification dont le sujet porte sur les taxes à payer pour obtenir le permis de construire... Tous les pouvoirs sont restés entièrement attribués au gouverneur militaire israélien d'une manière absolue. Rappelons qu'elle n'est pas utilisée par les Palestiniens.

3. Le règlement provisoire n° 30 du 24 août 1996 relatif aux édifices et à la planification destiné aux autorités locales

C'est en réalité un projet du règlement censé être signé par le Président de l'Autorité Palestinienne mais nous n'avons pas trouvé de copie signée par lui.

Je conclus, après avoir étudié tous les textes publiés par le Journal Officiel de l'Autorité Palestinienne et par le Ministère des Autorités locales, que le Ministre de l'époque en charge de ce portefeuille, Saeb Erekat, s'est basé sur la décision n°5 du 17 avril 1995, intitulée « transfert des pouvoirs » pour considérer que c'est à lui que revient la charge de Président du Conseil de planification.

Le Conseil supérieur de planification publie ses décisions en basant la légalité de sa constitution sur un accord par le Président de l'Autorité Palestinienne daté 21 août 1995. Je ne sais pas si cette « acceptation » était orale ou écrite, mais elle n'a jamais été publiée.

Quel que soit le degré de conformité de ce règlement provisoire aux dispositions des lois relatives à la procédure de législation palestinienne, nous ne pouvons que l'étudier parce qu'il est utilisé dans les mairies palestiniennes.

Ce règlement est constitué de 71 articles. Dans son article 1^{er} il est stipulé que cette « loi » porte le nom de « règlement de construction et de planification pour les autorités locales » et sera appliquée à partir de la date de sa publication dans le Journal Officiel ». J'insiste sur le fait qu'elle n'a jamais été publiée au Journal Officiel.

L'article 2 de ce texte définit les termes utilisés dans le règlement. Ainsi le mot « Ministre » désigne le Ministre des Autorités locales.

Selon l'article 4, et pour l'application de cette « loi », sera constitué de haut en bas

- le Conseil supérieur de planification dont la décision est définitive et ne peut faire l'objet d'appel
- le comité central de planification et de construction
- le comité local de planification et des édifices.

On ne trouve nulle part dans le projet de loi intitulé règlement, ni dans le Journal Officiel, de texte qui explique la manière ou les critères à appliquer pour constituer ces comités.

Nous pouvons donc imaginer que la loi jordanienne 79/66 peut servir de référence en matière de constitution de ces comités.

De toute façon sur le terrain, c'est le Ministère des Autorités locales qui décide pour tout ce qui est planification, au niveau central comme au niveau régional.

CHAPITRE 3

EXPROPRIATION DES BIENS DANS L'INTÉRÊT PUBLIC

À la base, l'article 5 du Code ottoman de construction, actuellement en vigueur en Palestine, interdit formellement l'autorisation de construire « *dans les espaces d'intérêt public, comme ceux des édifices religieux...* ». Pour résumer : les jardins publics doivent être conservés et le principe de leur conservation est établi.

Parallèlement, l'article 97 du Majallah (Code civil ottoman encore en vigueur en Palestine) stipule qu'« *il est interdit de confisquer la propriété de quiconque sans raison légale* » ; cet article avait pour objectif la confirmation du droit à la propriété avec le même esprit que le Code Napoléon.

L'article 1216 du Majallah stipule qu'on peut s'emparer d'une propriété avant que le propriétaire ne soit indemnisé et sur ordre du Sultan.

La loi en vigueur en la matière à Gaza est l'ordonnance britannique 24 de 1943. C'est la même qui était en vigueur en Cisjordanie jusqu'en 1953, date à laquelle le gouvernement jordanien a promulgué la loi 2/1953 relative à l'expropriation des biens dans l'intérêt public.

À Bethléem, à ce jour, c'est cette loi jordanienne 2/1953 qui est appliquée et utilisée.

Il est vrai que théoriquement les ordonnances militaires (O.M.) du gouvernement israélien sont en vigueur car elles n'ont jamais été abolies mais, comme ces O.M. avaient pour objectif la confiscation des terres des Palestiniens au profit (dans le cadre) de la colonisation, elles ne sont plus valables ni politiquement ni sur le plan pratique. Elles ne sont pas utilisées. L'étude va donc se limiter à la loi jordanienne 2/1953.

L'article 3 de ladite loi stipule que le demandeur d'expropriation

doit publier sa demande dans le Journal Officiel 15 jours avant de déposer la demande auprès du conseil des ministres. La demande doit comprendre toutes les informations sur la propriété, le projet et l'intérêt public.

Actuellement, en l'absence de Journal Officiel, il est d'usage de publier les demandes d'expropriation, comme les jugements des tribunaux palestiniens, dans deux quotidiens palestiniens.

L'expropriation d'une terre n'affecte pas le droit, pour le gouvernement ou le conseil municipal ou local, de s'appropriier le quart de la superficie totale du terrain exproprié sans indemnité et avant que le géomètre ne délimite le terrain exproprié.

Il faut comprendre cela dans le contexte de l'année 1953 où le registre immobilier jordanien n'en était qu'à ses débuts.

Le principe du droit du conseil municipal de s'appropriier le quart des superficies dans l'intérêt public était déjà établi depuis l'époque ottomane (voir chapitre 1), ici le législateur jordanien a voulu préciser que le fait qu'un terrain soit exproprié dans l'intérêt public ne change rien aux droits des municipalités.

Autrement dit : le fait qu'un terrain ait été exproprié dans l'intérêt public par n'importe quelle institution ne peut empêcher la municipalité d'exproprier jusqu'au quart du terrain, sans indemnité, aux fins de plan d'occupation des sols.

L'article 4 de ladite loi attribue au Conseil des Ministres le droit à :

- l'expropriation définitive du terrain
- la mise à disposition et l'utilisation du terrain pour une durée limitée, ou
- la mise à disposition de l'un des droits de servitude ou
- l'imposition d'un droit de servitude.

L'alinéa 2 du même article stipule que la décision d'expropriation prise par le Conseil des Ministres doit être soumise au Roi pour validation. Bien sûr, comme les Palestiniens n'ont pas de souverain, c'est le Président de l'Autorité Palestinienne qui est compétent.

L'article 5 stipule qu'après validation par le Roi de la décision d'expropriation du Conseil des Ministres, elle doit être publiée dans

le journal officiel puis être communiquée au demandeur de l'expropriation et à l'huissier de justice de la localité dans laquelle se trouve la propriété. L'huissier de justice doit à son tour informer les propriétaires de la décision, chacun d'entre eux devant en recevoir une copie.

C'est au demandeur de l'expropriation, selon l'article 9, de négocier l'indemnisation avec le ou les propriétaires.

Néanmoins, aux termes de l'article 12, le demandeur peut évoquer la nécessité de possession immédiate du terrain. Si le Conseil des Ministres est convaincu qu'il y a des raisons qui le justifient, il peut ordonner la dépossession du propriétaire et la mise à disposition du terrain au demandeur sans tenir compte des dispositions des articles 5 et 6 notamment.

Quant à l'indemnisation, l'article 15 stipule que si le demandeur d'expropriation et le propriétaire exproprié ne se mettent pas d'accord sur le montant de l'indemnité, chaque partie peut demander au tribunal d'en décider le montant.

Aux termes de l'article 20 de la loi, la municipalité a obligation de commencer le travail pour lequel le terrain a été exproprié pendant les 3 ans qui suivent la décision, sous peine de voir le propriétaire récupérer son terrain et demander des indemnités pour des dommages causés par la procédure d'expropriation.

L'article 21 explique les principes de l'indemnisation. Pour résumer, la municipalité n'est pas obligée d'indemniser les propriétaires lorsque l'expropriation ne dépasse pas le quart du total des terrain possédés par ce dernier et qu'il s'agit de créer ou élargir des routes, mais elle est obligée d'indemniser ce qui est au-delà du quart du terrain exproprié.

Par contre, la municipalité (article 22) peut réclamer jusqu'au quart de la valeur que gagne le propriétaire d'un terrain grâce à la création ou à l'élargissement d'une route, à condition que le cinquième dû ne dépasse pas la valeur de l'indemnité que la mairie doit lui verser. En cas de litige, le tribunal compétent est le tribunal civil qui se trouve dans la zone géographique du terrain.

CHAPITRE 4

LES ZONES VERTES PUBLIQUES

Malgré l'abondance des lois, entre lois ottomanes, britanniques et jordaniennes, il est rare qu'on trouve des dispositions relatives aux zones vertes.

La première loi, à ma connaissance, qui a légiféré en Palestine et dans laquelle on peut trouver quelques dispositions relatives aux zones vertes est la loi jordanienne 79/1966. Encore en vigueur en Cisjordanie, où se trouve Bethléem, voici ce qu'on peut y trouver :

a) l'article 15.1, relatif à la préparation des plans au niveau régional, stipule aux termes de l'alinéa H que « les plans d'alignement doivent comprendre les places publiques et privées, prévoir l'amélioration des zones et terres agricoles, jardins, espaces boisés, parcs, parcs naturels, la campagne, les cimetières, carrières et mines ».

Il est donc obligatoire aux termes de la loi que le Plan d'Occupation des Sols (POS) signale ces zones et prévoit leurs améliorations.

b) l'article 19.2, spécifique aux POS des villes, stipule dans l'alinéa w que « doivent être délimitées les terres destinées à être des places publiques ou privées, les zones naturelles existantes publiques ou réservées à d'autres fins d'utilité publique, les terres agricoles, espaces boisés, parcs, places publiques, la campagne, les cimetières, carrières et mines ».

c) aux termes de l'article 40, le comité local chargé de la préparation du plan de masse, ainsi que le comité régional, peut – en coopération avec le Ministère de l'Agriculture – ordonner la préservation des arbres, fleurs etc. Ils peuvent aussi ordonner le reboisement des espaces déboisés sans autorisation.

d) Aux termes de l'article 61.1, les autorités compétentes (dont fait partie la mairie) peuvent émettre – à l'égard des riverains des voies de circulation – des ordonnances contenant les normes applicables pour élever des murs et conserver les plantes vertes et arbres.

À noter l'existence de la loi sur l'environnement, n°7/1999, qui a été votée par le Conseil Législatif palestinien et publiée le 28 décembre 1999.

Après l'avoir étudiée, je crois que ces dispositions ne touchent pas au sujet de notre étude, en tout cas ni constructions, ni POS, ni Autorité locale sont cités dans cette loi... C'est le Ministère de l'Environnement qui doit – aux termes de ladite loi – s'occuper de la qualité de l'air et de l'eau etc.

Cependant, dans le projet de loi relatif aux plans d'occupation des sols proposé par le Conseil des Ministres et déposé au Conseil Législatif le 22 mars 2004 (nous y reviendrons un peu plus loin) l'article 42.2 stipule qu'il faut prendre en considération pendant la préparation du plan de masse que l'espace affecté aux voies de circulation (rues, avenues, boulevards et routes), places publiques, jardins et services publics, ne doit pas être inférieur à 25% de la superficie totale de la zone de planification.

Enfin, l'article 60 du projet de loi stipule que lorsqu'il est demandé de changer l'affectation des terres dans une zone où un plan d'occupation de sol a été mis à exécution en application de cette loi, il faut prendre en considération la nécessité de préserver les terres agricoles.

Le même règlement s'applique aux terres affectées

- à la production agricole
- aux espaces verts situés au milieu des zones habitées
- aux espaces boisés et pâturages
- aux jardins publics et privés et aux espaces de jeux et de loisirs
- aux stations d'expérimentation agricoles
- aux réserves naturelles.

Personne ne peut savoir quand cette loi sera votée.

CHAPITRE 5

PERMIS DE CONSTRUIRE

Nous allons d'abord étudier la loi utilisée en vigueur, c'est-à-dire la loi jordanienne 79/1966, le règlement palestinien provisoire utilisé, n° 30/1996, puis la procédure de demande d'autorisation de construire telle qu'elle est pratiquée dans les mairies.

Dans la loi 79/1966, l'article 35 stipule que « toute personne souhaitant construire doit présenter une demande d'autorisation auprès du comité local de planification ou à un autre comité compétent de planification en application des règlements en vigueur ».

L'alinéa 2 de l'article 35 de la loi 79/1966 interdit formellement à toute institution gouvernementale, publique et privée, de fournir à une construction faite sans permis l'eau, l'électricité et le téléphone, ou de raccorder ces canalisations aux égouts, ou l'octroi d'un permis pour y pratiquer une quelconque activité.

L'article 34.1 interdit formellement toute construction sans permis de construire, qui ne peut être obtenu si la demande n'est pas conforme aux dispositions du plan d'occupation des sols et à ses objectifs.

Le mot « construction » aux termes de cet article comprend :

- le changement de destination d'une construction existante
- la construction d'égouts, de fosses septiques et de tuyaux d'évacuation
- l'affouillement ou exhaussement de terrains
- la construction de murs et clôtures
- tout travail de peinture qui touche à l'aspect extérieur du bâtiment
- l'installation de douche, toilettes, lavabo, évier et leur branchement aux égouts
- l'installation d'ascenseur
- l'installation d'air conditionné, chaud et froid.

Par contre, n'est pas construction aux termes de cette loi, et d'après le même article :

- les travaux d'entretien à l'intérieur des édifices
- les travaux entrepris par les autorités gouvernementales ou locales pour l'entretien des services publics déjà installés (égouts, lignes électriques, etc.)
- l'exploitation des terres destinées à l'agriculture.

Depuis que les mairies existent en Palestine, elles ont été le lieu de dépôt des permis de construire.

Actuellement à Bethléem, l'ingénieur en charge des travaux de construction doit, en application de l'article 5 du règlement provisoire 30/1996, présenter 5 exemplaires des plans de construction, certifiés par le syndicat des ingénieurs. C'est à la charge de ce dernier de vérifier l'exactitude des calculs relatif aux plans de construction.

Dans le règlement provisoire palestinien n° 30/1996 utilisé actuellement dans les mairies palestiniennes, le sujet du permis de construire n'est évoqué que dans l'article 5. Celui-ci stipule que le demandeur souhaitant construire doit présenter une demande auprès du comité compétent (qui, aux termes de l'article 2, peut être un ministère, un département gouvernemental, une institution officielle compétente, et en relation avec le permis de construire) en remplissant un formulaire où doit figurer le nom de l'ingénieur. Ce dernier doit à son tour présenter au comité compétent 5 copies du plan de construction conformes aux exigences demandées par le syndicat des ingénieurs ; ces cinq copies doivent être certifiées par le syndicat des ingénieurs.

Aux termes de l'article 6, le comité compétent doit communiquer sa décision dans les 30 jours qui suivent le dépôt de la demande mais si ce comité soumet la demande au conseil supérieur de planification et de construction, ce délai est prolongé à 60 jours.

Le permis de construire est délivré après le paiement de taxes.

Le comité peut réduire partiellement ou totalement les taxes pour les constructions destinées à des institutions religieuses ou caritatives.

Si le titulaire du permis de construire ne commence pas les tra-

vaux pendant l'année qui suit la délivrance du permis, il doit demander le renouvellement de ce permis au cours des 30 jours qui suivent la fin du délai et ne peut utiliser cette procédure que deux fois sous peine de nullité.

Si le propriétaire ne finit pas les travaux au bout de trois ans, il doit payer à nouveau des taxes équivalant à 25% des taxes d'origine pour la superficie restant à construire et pour chaque année de retard.

Le nouveau projet de loi de planification et de construction 141/2004 n'évoque pas le nombre d'exemplaires ; je comprends, aux termes de l'article 112, qu'il n'en faut qu'un seul.

Maintenant, il est d'usage dans les mairies palestiniennes, en application de différents règlements qui peuvent varier d'un règlement ministériel à une décision municipale, de demander des quittances des taxes pour accepter le dépôt de la demande du permis de construire.

À la mairie de Bethléem, le demandeur du permis doit déposer, en même temps que sa demande, des quittances prouvant qu'il a payé aux institutions concernées les taxes suivantes :

- les taxes foncières
- les taxes professionnelles
- les taxes municipales
- les taxes de la chambre des métiers et de l'industrie
- les taxes de voirie.

Il doit aussi prouver avoir réglé les factures d'eau et d'égouts et qu'il ne doit rien au tribunal de la mairie, au secteur de location des propriétés de la mairie et au secteur de l'octroi des permis de construire à la mairie.

Dans d'autres mairies, mais pas à Bethléem, il est exigé de fournir une autorisation du Ministère des Monuments Historiques et un certificat émis par la Protection civile prouvant que la construction répond aux normes de sécurité civile.

Ces exigences nous mènent à étudier l'eau, les égouts et l'électricité à Bethléem dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 6

L'EAU ET L'ÉLECTRICITÉ

1. Eau

Les mairies de Beit Sahour, Beit Jala et Bethléem ont fondé en 1960 une société d'utilité publique pour s'occuper de la gestion des eaux et des égouts dans les trois villes. La mairie de Bethléem possède 50% du capital, celles de Beit Jala et Beit Sahour chacune 25%.

Le conseil d'administration de cette société est constitué par les mairies, comprend 11 membres et est présidé annuellement, à tour de rôle, par l'un des trois maires.

A cause des problèmes d'accusation de corruption, l'Autorité Palestinienne a gelé le conseil d'administration et c'est le Ministère palestinien des Autorités locales qui a désigné un directeur général (Mousa Al Shaer), lequel a géré la société directement durant 7 ans et jusqu'au 1^{er} octobre 2004. Depuis cette date, les trois mairies ont repris la gestion de la société. Le directeur général désigné reste dans ses fonctions mais il est censé appliquer depuis le 1/10/2004 les décisions du conseil d'administration qui retrouve ses prérogatives.

Le président actuel du Conseil d'administration est Fouad Kkali, maire de Beit Sahour.

La société exploite une dizaine de puits et achète aussi de l'eau à la société Mekorot (compagnie israélienne des eaux) au prix de 2,68 NIS le mètre cube et la revend à 4 NIS. S'y ajoutent 30% de taxes d'égouts car c'est cette même société qui s'occupe de la construction et de l'entretien des égouts dans les 3 localités.

Cette société était appelée à une époque « Département des Eaux et des égouts », actuellement elle s'appelle « Autorité des eaux et des égouts », bientôt semble-t-il, elle s'appellera « Compagnie des Eaux et des Égouts ». Cette autorité approvisionne actuellement la région

d'Hébron (500.000 habitants) via les mairies du district qui lui règlent les factures.

À Bethléem, la mairie règle sa facture à la société qui à son tour paie son loyer à la mairie, car elle est installée dans une propriété lui appartenant.

Ces informations m'ont été communiquées au cours d'un entretien avec Mousa Al Shaer cité plus haut et Mahmoud Abu Dayyeh, ingénieur en chef de la société.

2. Électricité

Elle est fournie par la Société d'Électricité de Jérusalem, compagnie palestinienne fondée avant 1948 ayant son siège à Jérusalem-Est. Elle était jadis productrice d'électricité mais ne l'est plus depuis 1988. Elle achète tout simplement l'électricité auprès de la société israélienne d'électricité et la revend aux habitants de Jérusalem-Est, Ramallah, El Bireh, Jéricho, Beit Jala, Beit Sahour et Bethléem à un prix de 12% plus élevé que celui pratiqué pour le citoyen israélien. À noter que dans d'autres villes comme Hébron, l'électricité est achetée directement à la société israélienne d'électricité et revendue aux abonnés avec profit.

Elle émet les factures et en perçoit directement les règlements. Elle s'est engagée à éclairer les rues citées plus haut en imputant aux abonnés des sommes variant d'une ville à l'autre (pour Bethléem, 15 NIS par mois et par foyer). Elle s'occupe de l'équipement et de l'installation des poteaux d'éclairage et de leur entretien.

La mairie règle sa propre facture comme tout autre client.

CHAPITRE 7

LÉGISLATION ACTUELLE

1. Lois en cours d'élaboration

Pour avoir une idée de base du contexte actuel, il faut savoir que la Palestine est actuellement en pleine effervescence en matière de législation. De nombreuses lois sont en chantier : code civil, code pénal, loi sur les monuments historiques, droits d'auteurs etc.) et entre autres un projet de loi relatif aux plans d'occupation des sols proposé par le Conseil des Ministres et déposé au Conseil Législatif le 22 mars 2004. Personne ne peut prévoir les modifications qui pourraient y être apportées ni quand il sera voté.

Personne ne peut prévoir non plus comment il pourra être appliqué car, indépendamment du fait qu'il n'y a pas encore d'état de droit en Palestine, il faudra un certain temps pour que les concernés prennent connaissance de la loi et il faudra certainement une formation pour les personnes chargées de la faire appliquer.

À cet égard, l'exemple du code du travail est significatif : le Ministère du Travail, au bout de 5 ans d'élaboration du code, a réussi à le faire voter en 2001. En vigueur depuis le 1^{er} mai 2001, aucun juge jusqu'à ce jour ne l'a appliqué en Cisjordanie. Pourquoi ?

Il y a beaucoup de raisons à cet état de fait et ce n'est pas le sujet de notre étude mais la raison principale, à mes yeux, est la même pour l'application des nouvelles lois d'une manière générale : c'est l'insuffisance des connaissances, la peur de mal interpréter la volonté du législateur et de créer des précédents juridiques (une jurisprudence) critiquables... Lorsqu'il n'y a ni formation ni expérience relative à une nouvelle loi, on ne s'aventure pas quand on est juge...

Notons qu'en 2005 la première préoccupation du Conseil Législatif touche aux lois relatives aux élections, le reste étant mis de côté.

2. Projet de loi relative au plan de masse

En tout état de cause, le projet de loi est là, il sera voté tôt ou tard ; nous allons donc l'étudier dans les limites des besoins de cette étude. Trois aspects méritent d'être étudiés :

a) Le trait principal de ce projet est qu'il établit un système très centralisé.

Il prévoit dans son article 20 la création du Conseil supérieur de Planification et de Construction (CSPC). L'article 21 prévoit que ce conseil est présidé par le Ministre des Autorités locales et que les autres membres de ce conseil sont deux représentants de chacun des Ministères et institutions suivants :

Ministère du Plan et de la Coopération internationale

Ministère de l'Habitat et des Travaux publics

Ministère de l'Intérieur

Ministère de la Santé

Ministère de l'Agriculture

Ministère des transports

Ministère du Tourisme et des Antiquités

Préfecture de Jérusalem

Procureur général

Direction générale de la police

Autorité de la qualité de l'environnement

Cadastré

Département de la planification du Ministère des Autorités locales

Syndicat des ingénieurs

soit 29 membres.

Ce conseil désigne, pour chaque ville palestinienne dont Bethléem, les membres des comités centraux, issus de chacune des 14 structures précédemment citées.

Chaque comité central – ou « comité régional de planification et de construction » – doit se réunir au moins une fois par mois (article 16).

L'article 3 du même projet de loi prévoit la création d'un Comité

local de planification dans chaque zone de planification (donc, a priori, plusieurs zones de planification pour chaque ville) présidé par le président de l'Autorité locale (le maire) et constitué d'experts dont le nombre peut varier de 5 à 11.

Ainsi, la loi votée, nous serons en présence de 3 instances selon le schéma vertical suivant :

- le Conseil supérieur des POS et des constructions
- le Comité régional de planification et de construction
- le Comité local de planification et de construction.

b) Le deuxième aspect à évoquer est la procédure à suivre pour la mise à exécution d'un plan d'occupation du sol. Il appartient – aux termes de l'article 27 – au Comité local de préparer un POS dès que la zone où il se trouve est déclarée « zone de planification » et si au bout d'un an le comité ne propose pas de plan, le comité central peut en préparer un.

C'est le CSPC qui est compétent pour déclarer la zone « zone à planifier ».

c) Le troisième et dernier aspect principal de ce projet de loi est la fermeté des pénalités stipulées en cas de construction illégales : amendes élevées et des pénalités pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement.

Il est sans doute prématuré d'étudier les détails de ce projet de loi car il est très possible qu'il y ait des changements. Ce que nous avons vu dans ce chapitre nous donne une idée de l'esprit de ce projet de loi d'une part, et d'autre part de la période qui sera nécessaire pour son application.

CONCLUSION

L'évolution des lois relatives à un plan de masse, plan d'alignement ou à un plan d'occupation du sol en Palestine constitue un puzzle encore incomplet mais en voie d'être complété.

Cette évolution est due d'abord aux changements permanents des forces d'occupation, d'abord ottomanes puis britanniques et enfin israéliennes; s'y ajoutent une période de domination jordanienne puis une autonomie palestinienne.

À l'évidence les motifs du législateur sont différents d'un occupant à l'autre et les esprits des législateurs sont plutôt contradictoires, notamment pendant la dernière période où, pour la première fois, on a une autorité nationale, même autonome et pas encore indépendante qui essaye de s'installer et de légiférer pour qu'il y ait un seul système juridique en Cisjordanie et à Gaza.

Depuis un peu plus de 4 ans la majorité écrasante des projets de loi sont rédigés à Gaza –c'est le cas du projet de loi relatif aux plans d'occupation du sol du 22 mars 2004 – loin des réalités, aussi difficiles mais différentes de la Cisjordanie, où se trouve Bethléem. Des problèmes d'application de ces lois peuvent apparaître dès leur entrée en vigueur.

Il reste à évoquer les facteurs politiques qui peuvent à tout moment faire obstacle à l'avancement voulu pour un projet défini.

Cela dit, de toute façon et dans l'état actuel des choses, en matière de plan de masse, c'est la conviction et la volonté du Conseil Municipal qui compte en premier lieu car les lois en vigueur donnent un pouvoir décisionnaire non négligeable aux autorités locales.

Tout le monde sait aussi que le charisme du maire et des membres du conseil municipal peut faciliter l'application d'un projet et surmonter les problèmes juridiques éventuels.

La composition du conseil municipal élu à Bethléem le 5 mai 2005 n'est pas encore connue à ce jour.

Enfin Bethléem est une ville où il y a un équilibre entre communautés religieuses qui doit être pris en compte pour un plan de masse. L'Autorité Palestinienne y prête une attention particulière, et elle a raison, comme par exemple lors des élections de 1996 où les découpages électoraux à Bethléem ont pris en considération l'équilibre entre communautés religieuses.