



**SIXIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE**  
**«UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE»**

BELGRADE, SERBIE  
10-12 octobre 2007

---

**PRINCIPES DIRECTEURS POUR DES SYSTÈMES EFFICACES DE  
PERMIS ENVIRONNEMENTAUX**

document présenté par

Le groupe d'étude de l'OCDE chargée de la mise en œuvre du Programme d'action  
environnementale dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale

par l'intermédiaire du Groupe de travail préparatoire spécial  
composé de hauts fonctionnaires



UNITED NATIONS





**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GENERAL

ECE/BELGRADE.CONF/2007/17  
13 août 2007

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS, FRANÇAIS et  
RUSSE

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

Sixième Conférence Ministérielle  
«Un environnement pour l'Europe»  
Belgrade, 10-12 octobre 2007  
Point 5 (a) de l'ordre du jour provisoire

**RENFORCEMENT DES CAPACITES**

**PROGRES ET PERSPECTIVES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA  
STRATÉGIE ENVIRONNEMENTALE POUR LES PAYS D'EUROPE ORIENTALE,  
DU CAUCASE ET D'ASIE CENTRALE ET DE L'INITIATIVE CONCERNANT LE  
DEVELOPPEMENT DURABLE EN ASIE CENTRALE**

**PRINCIPES DIRECTEURS POUR DES SYSTÈMES EFFICACES  
DE PERMIS ENVIRONNEMENTAUX<sup>1</sup>**

**TABLE DES MATIÈRES**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
Préface .....		2
Définitions .....		3
I. Evolution des permis environnementaux .....	6	4
II. Eléments fondamentaux d'un système de permis .....	7-15	5
III. Prescriptions associées aux permis .....	16-25	7
IV. Aspects relatifs aux procédures d'autorisation .....	26-31	10
V. Transition vers un système de permis efficace .....	32-37	11

---

<sup>1</sup> Le texte de ce document est identique à celui soumis par les auteurs.

## Préface

Les permis environnementaux constituent un instrument essentiel pour réduire l'impact des activités industrielles sur l'environnement, faciliter le respect par l'industrie des prescriptions environnementales et promouvoir l'innovation technologique. Soucieux de protéger l'environnement dans son ensemble, la plupart des pays de l'OCDE ont instauré des systèmes de permis intégrés pour les grandes installations industrielles. Les systèmes modernes de permis combinent les pouvoirs discrétionnaires des autorités de réglementation à la transparence et à une large participation du public.

De nombreuses économies en transition et émergentes étudient actuellement les possibilités de s'acheminer progressivement vers un système de permis intégrés qui remplacerait l'actuel dispositif, lourd et inefficace, constitué d'une multitude de permis et de licences visant les émissions atmosphériques, les prélèvements d'eau, les rejets d'eaux usées, la production, le stockage et l'élimination des déchets, ainsi que d'autres impacts environnementaux. Les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) prévoient, pour ce faire, de s'inspirer principalement de l'approche de la directive IPPC de l'Union européenne sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (96/61/CE).

Le présent document énonce les grands principes à suivre pour améliorer les systèmes de permis environnementaux en introduisant des permis intégrés pour les grandes installations industrielles et des permis simplifiés pour les petites et moyennes entreprises. Il est fondé sur les « Orientations pour les systèmes de permis environnementaux intégrés dans les pays d'EOCAC » qui ont été établis et publiés, tout comme le présent document, sous les auspices du Réseau de mise en œuvre du programme relatif à la réglementation environnementale (REPIN) pour l'EOCAC. Le REPIN fait partie du Groupe d'étude chargé de la mise en œuvre du Programme d'action environnementale (PAE), dont la Direction de l'environnement de l'OCDE assure le secrétariat.

Ces principes directeurs, qui englobent des conseils stratégiques et pratiques à l'intention des autorités environnementales, sont le fruit d'une collaboration de deux ans avec des représentants officiels et des experts de pays d'EOCAC, qui a bénéficié du soutien des gouvernements de la Suède, des Pays-Bas et de la République tchèque, ainsi que de la Commission européenne.

L'objet des « Principes directeurs pour des systèmes efficaces de permis environnementaux » est de :

- a) créer une référence qui aidera les gouvernements à définir les principales caractéristiques d'un système de permis efficace et efficient;
- b) obtenir un soutien institutionnel et politique de haut niveau en faveur de la réforme des permis dans les différents pays;
- c) guider la transition progressive vers un nouveau système de permis environnementaux; et
- d) faciliter la coopération internationale en matière de permis environnementaux.

Ces principes directeurs ne sont pas destinés à servir de modèle universel pour les cadres légaux et institutionnels d'autorisation. Chaque pays devrait concevoir un système de permis adapté à

son dispositif juridique et institutionnel et à ses priorités sociales, économiques et environnementales.

### Définitions

**Exploitant** : personne physique ou morale qui possède ou dirige l'installation et qui a le pouvoir et la capacité de veiller au respect des dispositions du permis. Si deux exploitants ou plus dirigent différentes parties d'une installation, ils doivent obtenir des permis séparés.

Installation : désigne une unité technique fixe dans laquelle interviennent une ou plusieurs activités exercées sur le même site et susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Deux « unités techniques » présentes sur un même site doivent être considérées comme une installation si l'une des activités est directement associée à l'autre ou si la même activité (exercée sur le même site) intervient dans les deux unités. Une *installation existante* est une installation exploitée légalement avant la soumission de la demande de permis actuelle. Les autres installations sont considérées comme des *installations nouvelles*.

**Meilleures techniques disponibles (MTD)** : Cette notion, introduite par la directive IPPC de l'Union européenne (96/61/CE), est définie comme suit : Par « *techniques* », on entend aussi bien la technologie employée que la manière dont l'installation est conçue, construite, entretenue, exploitée et mise à l'arrêt. Par « *disponibles* », on entend les techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le contexte du secteur industriel concerné, dans des conditions économiquement et techniquement viables. Par « *meilleures* », on entend les techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.

**Norme de qualité environnementale (NQE)** : mesure de l'état d'un milieu spécifique de l'environnement, eu égard à un polluant spécifique, représentant une limite supérieure d'acceptabilité destinée à protéger la santé humaine ou l'écosystème.

**Permis environnemental intégré** : autorisation écrite d'exploiter une installation, conformément à la législation pertinente, sous réserve du respect de certaines conditions couvrant l'ensemble des impacts environnementaux connus de l'installation qui sont considérés comme importants par l'autorité chargée de délivrer les permis.

**Prévention et réduction intégrées de la pollution (IPPC)** : notion englobant les mesures et procédures visant à prévenir (dans toute la mesure du possible) ou réduire au minimum les impacts environnementaux des installations industrielles de manière à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.

**Règles générales obligatoires (RGO)** : ensemble d'exigences minimales standard stipulées dans un document officiel, couvrant les aspects opérationnels d'une installation dont les responsables de la réglementation doivent tenir compte pour fixer les conditions d'autorisation.

**Valeur limite d'émission (d'effluents) (VLE)** : chiffre précisant la concentration ou la charge d'un polluant qu'une installation spécifique est autorisée à émettre ou rejeter dans l'environnement pendant une période de temps donnée ou par unité de production.

**VLE réglementaires** : valeurs limites d'émission stipulées dans un document officiel (relevant généralement du droit dérivé). Les VLE réglementaires peuvent être génériques ou propres à un secteur industriel et représentent les prescriptions minimales (VLE les moins rigoureuses) pouvant être définies dans les permis délivrés aux installations. Les VLE réglementaires sont fondées sur les techniques les plus avancées au moment de leur promulgation.

## I. EVOLUTION DES PERMIS ENVIRONNEMENTAUX

1. L'objectif global des permis environnementaux est de protéger la santé humaine et l'environnement en définissant (de façon transparente et responsable) les obligations juridiquement contraignantes des différentes sources d'impacts environnementaux importants.
2. Les permis axés sur un seul milieu – qui correspondent à l'approche réglementaire classique – résultent de l'évolution de la réglementation environnementale qui a été mise au point pour répondre à des problèmes d'environnement spécifiques (concernant l'air, la protection de l'eau, la gestion des déchets, etc.). C'est pourquoi l'exploitant d'une installation industrielle peut être tenu d'obtenir un grand nombre d'autorisations environnementales auprès de toutes sortes d'autorités qui n'agissent pas nécessairement de façon coordonnée ou concertée.
3. Dans cette forme de contrôle, les limites imposées aux installations en matière d'impact environnemental sont fixées de manière à protéger le milieu (eau, air ou sol) dans lequel ces installations effectuent leurs rejets, lesquels ne doivent pas dépasser un niveau défini représenté par une norme de qualité environnementale. Dans le cas d'un système de permis axés sur un seul milieu, les substances polluantes peuvent être transférées d'un milieu de l'environnement à un autre. Par ailleurs, la dilution et la dispersion des rejets dans l'environnement afin de résoudre un problème local de qualité environnementale peuvent provoquer des dommages environnementaux à plus grande distance. La nécessité qui en résulte de considérer l'environnement comme un tout et de réduire au minimum la pollution par une conception et une exploitation optimales des installations a conduit à l'émergence d'une *approche intégrée de la réglementation environnementale*.
4. Dans les systèmes de permis intégrés, il est nécessaire de prendre en considération simultanément les émissions dans l'air, dans l'eau (y compris les rejets dans les égouts) et dans le sol, ainsi qu'un éventail d'autres effets environnementaux (consommation d'énergie, d'eau et de matières premières). Les responsables de la réglementation doivent aussi définir les conditions d'obtention des permis de manière à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble. Les permis intégrés reposent sur la notion de « meilleures techniques disponibles » (MTD), qui fait la part des avantages pour l'environnement et des coûts pour l'exploitant, et privilégie la prévention de la pollution par rapport aux mesures en bout de chaîne.
5. Les permis intégrés ont été introduits en Suède en 1969, au Danemark en 1972 et au Royaume Uni en 1990 avant d'être imposés dans toute l'Union européenne en 1996 par la directive 96/61/CE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution (IPPC). Les principes fondamentaux de la prévention et de la réduction intégrées de la pollution avaient été énoncés dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1991 sur la prévention et le contrôle intégrés de la pollution [C(90)164].

6. Dans l'Union européenne, les permis intégrés en général, et l'approche MTD en particulier, visent les grandes installations complexes décrites dans la directive IPPC comme des installations « dont le potentiel de pollution et, partant, la pollution transfrontières, sont importants ». Parallèlement, les petites et moyennes entreprises sont généralement soumises à des dispositifs d'autorisation plus simples dans la mesure où leur impact sur l'environnement est plus faible.

## II. ELEMENTS FONDAMENTAUX D'UN SYSTEME DE PERMIS

*Principe n°1: Délivrance de permis à toutes les sources fixes à l'origine d'une pollution importante*

7. Toutes les sources fixes de pollution ayant un impact environnemental important<sup>2</sup> doivent être tenues par la loi d'obtenir un permis environnemental avant de pouvoir exercer leur activité. La délivrance de permis environnementaux aux installations industrielles est un élément fondamental du processus réglementaire visant à lutter contre la pollution. Un système de permis cohérent est aussi nécessaire pour que la compétition économique aux niveaux tant national qu'international demeure équitable au regard de la réglementation environnementale et que le développement économique se poursuive de manière durable.

*Principe n°2: Différentiation des régimes réglementaires en fonction de l'importance des sources de pollution*

8. Les sources de pollution importantes, qui doivent être définies dans la législation nationale, devraient faire l'objet de **permis environnementaux intégrés** délivrés au cas par cas, en tenant compte simultanément de tous les aspects environnementaux, en privilégiant, à titre de principe fondamental, la prévention de la pollution par rapport aux solutions en bout de chaîne, et en prenant en considération les caractéristiques du site. La notion de MTD suggère que l'environnement est une voie d'élimination de dernier recours, à n'utiliser que dans la mesure où il n'est concrètement et économiquement pas possible d'agir autrement.

9. Les petites et moyennes entreprises (PME) devraient faire l'objet d'un **régime réglementaire simplifié** car ces entreprises présentent un risque environnemental plus faible, et la délivrance de permis au cas par cas constituerait pour elles et pour les régulateurs un fardeau excessivement lourd. Diverses solutions sont envisageables pour simplifier le régime réglementaire susceptible d'assurer une maîtrise appropriée de leur impact environnemental, tout en permettant aux autorités responsables de l'environnement de consacrer une plus grande partie de leur effort à la réglementation d'installations de plus grande taille dont l'impact environnemental potentiel est plus important. Parmi ces solutions figurent la délivrance de permis fondés sur des règles générales obligatoires (voir le principe n°13) et la déclaration auprès des autorités (voir le principe n°14).

*Principe n°3 : Délivrance des permis par l'autorité appropriée*

10. Il est essentiel de définir dans la loi le niveau administratif auquel il appartient de délivrer les permis de certaines catégories d'installations : niveau national ou régional pour les grandes

---

<sup>2</sup> La législation nationale doit définir les notions de « sources de pollution importantes » et « impact environnemental important » pour permettre la classification des installations en fonction de l'étendue de leur impact environnemental (potentiel).

installations industrielles soumises au système de permis intégrés, et niveau régional ou municipal pour les petites et moyennes installations. Les systèmes de « guichet unique », dans lesquels le demandeur traite avec une seule autorité compétente désignée qui assure la coordination avec tous les autres organismes concernés, doivent être encouragés, car ils renforcent la cohérence et la prévisibilité du processus d'autorisation et allègent le fardeau administratif qui pèse à la fois sur les pouvoirs publics et sur l'industrie.

11. L'autorité désignée pour octroyer les permis peut avoir besoin de créer un *service de délivrance des permis environnementaux* spécialement chargé d'échanger les informations et de coordonner les décisions entre différentes unités internes, ainsi que de communiquer avec les entités réglementées et les autres autorités compétentes. La fonction d'autorisation d'une autorité environnementale devrait être institutionnellement distincte de ses fonctions d'inspection et de mis en application de la réglementation.

*Principe n°4 : Participation du public et accès à l'information*

12. Le public devrait avoir la possibilité de formuler des commentaires sur les demandes de permis avant que l'autorité compétente ait pris sa décision, et pouvoir accéder aux informations relatives aux permis après que ceux-ci ont été délivrés. Aux fins de consultation du public, il y a lieu de tenir un *registre des permis* accessible au public, où seraient placés les demandes de permis et, à terme, les permis eux-mêmes, sous réserve de considérations de secret commercial ou de sécurité nationale.

*Principe n°5 : Large participation des acteurs concernés*

13. La délivrance de permis exige un processus transparent de participation de tous les acteurs institutionnels concernés. Les acteurs concernés devraient être consultés à la fois lors de la mise en place du cadre réglementaire régissant la délivrance des permis (procédures, règles et orientations) et dans le cadre du processus d'établissement des permis proprement dit. Selon les prescriptions de la législation nationale et des arrangements institutionnels, l'autorité chargée de la délivrance des permis doit consulter d'autres autorités aux compétences ou intérêts connexes (inspection de l'environnement, autorités de l'eau et de la santé, ministères sectoriels, autorités locales, etc.). Les registres de permis et les réseaux électroniques interorganismes devraient être développés afin de faciliter cette coordination.

*Principe n°6 : Ouverture vers les entités réglementées*

14. Les autorités environnementales devraient engager des efforts non négligeables, par le biais d'organismes professionnels, de revues ou journaux spécialisés, de séminaires professionnels, etc., pour faire en sorte que les exploitants soient conscients de leurs obligations au regard de la législation environnementale. L'autorité chargée de délivrer les permis environnementaux pourrait s'entretenir avec l'exploitant, avant que celui-ci soumette une demande officielle, afin d'explicitier les prescriptions pertinentes. Il appartient néanmoins aux exploitants de connaître la loi qui s'applique à leurs activités et de savoir s'il leur faut un permis pour exploiter une installation. L'ignorance de la loi n'est pas une défense contre les poursuites juridiques qui pourraient être engagées si une installation est dépourvue du permis nécessaire.

*Principe n°7: Interaction étroite avec les évaluations environnementales*

15. Tant les évaluations environnementales que les permis environnementaux suivent des procédures juridiquement contraignantes consistant à identifier et analyser les impacts environnementaux importants et à prendre des décisions relatives à une activité économique. Toutefois, les évaluations environnementales ne sont pas utilisées uniquement pour les installations industrielles (elles couvrent par exemple les projets d'infrastructures), s'appliquent à un stade plus précoce de la planification des projets, et tiennent compte d'un plus large éventail de solutions de remplacement et de mesures d'atténuation. L'évaluation et la délivrance de permis devraient être appliquées de manière à optimiser leur efficacité et à éviter les doubles emplois. Pour ce faire, il faudrait utiliser les conclusions des évaluations environnementales pour préparer et évaluer les demandes de permis, et inclure dans les conditions d'attribution des permis les recommandations des évaluations environnementales concernant les mesures d'atténuation.

### III. PRESCRIPTIONS ASSOCIEES AUX PERMIS

*Principe n°8 : Des prescriptions clairement définies et applicables*

16. Un permis doit contenir des conditions définies de façon non équivoque et, surtout, applicables. Pour mettre en place un système de permis simple, efficace et cohérent, il est essentiel de fonder les conditions d'autorisation sur des prescriptions légales et des orientations techniques qui ont été élaborées en coopération avec tous les acteurs concernés et qui sont accessibles à tous, y compris le public.

*Principe n°9 : Portée exhaustive des permis intégrés*

17. Les conditions définies dans les permis intégrés devraient soit confirmer les propositions de l'exploitant, soit préciser d'éventuelles prescriptions supplémentaires. Un permis intégré devrait contenir des conditions couvrant les aspects suivants :

a) **Aspects opérationnels.** Les conditions relatives aux aspects opérationnels doivent être fondées sur les MTD, telles que décrites dans les orientations techniques pertinentes, et couvrir l'utilisation de matières premières et d'eau; les techniques de prévention et de maîtrise des rejets polluants ; la gestion des déchets ; la consommation d'énergie et l'efficacité énergétique ; la préparation aux situations d'urgence ; les systèmes d'auto-surveillance; et la remise en état du site après déclassement;

b) **Valeurs limites d'émission.** Les VLE devraient être fixées sur la base de l'*approche combinée* (voir le principe n° 10) visant les émissions atmosphériques, les rejets dans les eaux de surface, les égouts ou les stations d'épuration des eaux usées, et les rejets dans le sol (à moins que ces derniers soient interdits par la loi);

c) **Programme d'amélioration.** Lorsque l'autorité chargée de délivrer les permis admet de l'exploitant d'une installation existante l'argument selon lequel il n'a pas les moyens d'adopter immédiatement une MTD, un programme d'amélioration en vue de l'adoption de la MTD devrait être stipulé dans le permis;

d) **Registres.** Un permis devrait préciser les conditions à respecter pour établir des registres appropriés, les tenir à jour et permettre d'y accéder, notamment en ce qui concerne les

résultats des activités de surveillance et le relevé des éventuelles défaillances ayant eu, ou pouvant avoir eu, un impact sur l'environnement;

e) **Établissement de rapports et notifications.** Le permis devrait spécifier les obligations de l'installation en matière d'établissement de rapports, notamment les paramètres à notifier et la fréquence d'établissement des rapports, ainsi que les dispositions à prendre pour signaler à l'autorité chargée de délivrer les permis des événements tels que le dépassement des VLE, les accidents et la cessation temporaire ou permanente des opérations;

f) **Paiement de taxes et redevances environnementales** (s'il y a lieu). Si l'exploitant doit payer des taxes ou redevances pour ses activités polluantes ou l'utilisation de ressources naturelles (y compris le prélèvement d'eau), les prescriptions relatives à ces paiements doivent être précisées parmi les conditions de délivrance du permis;

g) **Validité et dispositions relatives au renouvellement et à la modification des permis.** Le permis devrait préciser la date de son entrée en vigueur et sa période de validité (conformément à la législation applicable). Il devrait aussi indiquer à l'exploitant à quel moment celui-ci devra demander le renouvellement ou la révision du permis, et quand l'autorité compétente aura le droit d'entreprendre sa révision.

*Principe n°10 : Approche combinée de l'établissement des valeurs limites d'émission dans les permis intégrés*

18. La définition des VLE figurant dans les permis intégrés devrait être effectuée en combinant l'approche fondée sur les normes de qualité environnementale (NQE) et celle fondée sur la technique. Une NQE (pour l'eau ou l'air) correspond à une prescription environnementale minimale, et les VLE fixées dans les permis ne devraient pas entraîner de dépassement des NQE. L'approche fondée sur la technique va plus loin, puisqu'elle exige d'améliorer les performances environnementales par la prévention de la pollution, si ce résultat peut être obtenu à un coût raisonnable. Les VLE fondées sur la technique peuvent être calculées en tenant compte des MTD pour une installation donnée, conformément aux orientations techniques pertinentes, ou fixées dans une réglementation (VLE réglementaires). Lorsque la conformité avec une NQE nécessite des VLE plus rigoureuses que celles qui seraient calculées en tenant compte des MTD, la NQE devrait prévaloir et les VLE plus rigoureuses doivent être incluses dans le permis.

19. L'approche combinée exige que l'autorité chargée de la délivrance des permis environnementaux prenne des *décisions de gestion* rationnelles, fondées sur une évaluation rigoureuse au cas par cas, de manière que les VLE qui sont finalement incluses dans un permis intégré répondent à la fois aux critères de MTD et de NQE et soient conformes aux éventuelles VLE réglementaires applicables.

*Principe n°11 : Existence d'orientations techniques*

20. Pour assurer la cohérence du système de permis intégrés et de la définition des conditions d'autorisation, des orientations techniques appropriées doivent être disponibles sur les caractéristiques des MTD. L'exploitant qui formule sa demande et l'autorité réglementaire qui l'évalue devraient s'appuyer sur les mêmes informations concernant les MTD. Faute d'orientations techniques, le risque est grand d'assister à des différends répétés entre exploitants et régulateurs à propos de la détermination des MTD et de voir des avis très divergents émis par les autorités délivrant les permis.

21. Les documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (BREF) de l'Union européenne constituent une source utile d'orientations techniques dans cette optique. Produits dans le cadre d'un processus de consultation paneuropéen auquel sont associés les industriels, les autorités réglementaires des Etats membres de l'Union et les ONG concernées, ces documents sectoriels abordent les aspects techniques et opérationnels des MTD dans le secteur en question, ainsi que les VLE appropriées. Il existe aussi des BREF sur des thèmes transversaux tels que les systèmes de surveillance et les dimensions économiques et multimilieux des permis intégrés. Les BREF de l'UE peuvent être traduits dans la langue du pays et être utilisés tels quels ou adaptés aux conditions nationales, et répertorier les techniques disponibles dans le pays de façon à former un ensemble de *documents d'orientation nationaux sur les MTD*.

*Principe n°12: Pouvoir d'appréciation de l'autorité chargée de la délivrance des permis*

22. Les autorités chargées de la délivrance des permis devraient se voir conférer (par la législation) un pouvoir d'appréciation suffisant pour définir les conditions de délivrance des permis intégrés, dans la mesure où il n'existe pas d'algorithme simple pour déterminer les MTD dans chaque cas particulier, même en présence d'orientations techniques. L'appréciation éclairée de régulateurs expérimentés est un aspect essentiel du processus d'autorisation. Les orientations concernant les MTD ne sont ni normatives, ni exhaustives, ni forcément bien adaptées à la situation de l'environnement local, et c'est pourquoi les autorités chargées de la délivrance des permis sont toujours amenées à prendre des décisions au cas par cas. Cela étant, les représentants de ces autorités doivent justifier leurs décisions par écrit.

*Principe n°13: Règles générales obligatoires applicables aux PME ayant un impact environnemental important*

23. Des conditions d'autorisation types peuvent être fixées pour certaines catégories d'installations qui recourent à des processus de production similaires en établissant des « règles générales obligatoires » (RGO). Les RGO devraient comprendre des VLE réglementaires fondées sur les techniques de pointe correspondant à la catégorie d'installations, des prescriptions relatives à certains aspects opérationnels, ainsi que des obligations en matière de surveillance, de tenue de registres et d'établissement de rapports. Elles devraient aussi prévoir l'obligation pour les exploitants de démontrer dans des formulaires de demande simplifiés qu'ils respectent les exigences standard.

24. Les critères suivants devraient être pris en compte avant d'envisager la définition de RGO :

- a) Les RGO doivent s'appliquer à un nombre suffisamment grand d'installations au sein d'une catégorie particulière pour que leur élaboration soit rentable (c'est aux régulateurs qu'il appartient d'apprécier cet aspect);
- b) Les RGO ne pouvant être mises à jour fréquemment, elles ne doivent pas être définies pour une catégorie d'installations dont les technologies et techniques évoluent rapidement;
- c) Les installations doivent avoir un impact similaire sur l'environnement.

*Principe n°14: Déclaration des installations ayant un faible impact environnemental*

25. L'option réglementaire à privilégier pour les installations qui par nature ne risquent pas d'avoir un impact environnemental important serait une simple déclaration auprès des autorités locales ou environnementales prouvant que l'impact sur l'environnement est faible. Seraient concernées les installations dont l'impact sur l'environnement est intrinsèquement négligeable et qui n'ont donc pas besoin de recourir à des mesures antipollution pour l'atténuer. Soumettre ces installations à des dispositions réglementaires plus lourdes a fort peu de chances de se traduire par des avantages supplémentaires pour l'environnement.

**IV. ASPECTS RELATIFS AUX PROCEDURES D'AUTORISATION***Principe n°15: Transparence de la procédure d'autorisation*

26. La procédure de demande et de délivrance d'un permis environnemental devrait comporter les étapes générales suivantes :

- a) **Des activités préalables à la demande**, destinées à aider le demandeur à comprendre la nature de ses obligations et le contenu général d'une demande;
- b) **La préparation et la présentation de la demande par l'exploitant**, à l'aide d'orientations et/ou d'un formulaire standard;
- c) **La vérification préliminaire de la demande par l'autorité réglementaire** pour s'assurer qu'elle est admissible, c'est-à-dire conforme aux prescriptions légales;
- d) **L'examen de la demande de respect du secret commercial** concernant les informations communiquées par le demandeur pouvant être rendues publiques, qui doit être justifiée par l'exploitant et approuvée par l'autorité réglementaire;
- e) **La consultation d'autres autorités et du public par l'autorité chargée de la délivrance des permis**, afin de recueillir des faits et des avis concourant à l'évaluation de la demande;
- f) **L'évaluation de la demande et la détermination des conditions d'autorisation**, sur la base des orientations techniques et des prescriptions législatives applicables;
- g) **La délivrance du permis ou le rejet de la demande**, susceptible de recours administratif ou judiciaire (voir le principe n° 17).

27. Il importe de fixer pour chaque étape de la procédure des *délais*, qui permettront de réduire les coûts pour les demandeurs et de renforcer la responsabilité et la réactivité des administrations publiques.

*Principe n°16: Durée de validité longue des permis et règles claires régissant leur modification et leur résiliation*

28. Une durée de validité longue a pour effet de simplifier le système de permis et d'alléger la charge administrative pour les pouvoirs publics comme pour les industriels. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les permis environnementaux ont une durée de validité de cinq à dix ans ou restent valables jusqu'à ce que certains facteurs déclenchent une procédure de révision. Lorsqu'il

s'agit d'apporter aux permis des modifications administratives ou des modifications opérationnelles mineures qui sont sans incidences sur les conditions d'autorisation, ou en cas de changement d'exploitant sans changements opérationnels, une procédure simplifiée est envisageable.

29. Les permis devraient être révisés à l'initiative de l'exploitant lorsqu'il est prévu d'apporter des modifications au processus réglementé, ou pour signaler un changement de propriétaire ou d'interlocuteur. Ils peuvent être révisés à l'initiative de l'autorité compétente en cas de modification des objectifs et/ou normes de qualité environnementale applicables.

30. La révocation ou la suspension temporaire d'un permis ne devrait être décidée que si l'on a épuisé les autres moyens de faire appliquer la loi sans parvenir à protéger l'environnement. L'exploitant peut restituer le permis de son plein gré en cas de cessation de son activité pour des raisons économiques ou autres, mais il doit pour ce faire déposer une demande en bonne et due forme auprès de l'autorité réglementaire.

#### *Principe n°17: Possibilité de recours*

31. Toute personne physique ou morale, notamment celle qui dépose une demande de permis, devrait se voir accorder une possibilité de recours auprès de l'autorité compétente supérieure pour contester le rejet d'une demande de permis ou certaines conditions de délivrance. L'examen d'un recours peut passer par la confrontation des arguments écrits des parties ou par une audience, comme l'organe d'appel le juge opportun, mais il devrait être transparent. En outre, il devrait toujours exister une possibilité de recours devant les tribunaux.

## **V. TRANSITION VERS UN SYSTEME DE PERMIS EFFICACE**

32. La réforme d'un système de permis environnementaux devrait commencer par l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre prévoyant des actions concrètes, qui devrait recueillir l'approbation des autorités chargées de l'environnement et des autres parties prenantes et l'aval du gouvernement. L'existence d'une volonté politique est indispensable à la mise en place du nouveau système.

33. La première étape de la **transition vers des permis intégrés pour les grandes installations industrielles** consiste à déterminer le champ d'application du système de permis intégrés, c'est-à-dire à dresser la liste des secteurs industriels et à fixer la taille (capacité de production) minimum des installations qui seront soumis au système. Pour ce faire, on peut s'inspirer de la liste des secteurs et des seuils de taille figurant dans la directive IPPC de l'UE, et y ajouter le cas échéant d'autres secteurs polluants prioritaires dans le pays. Il conviendrait de dresser un inventaire de l'ensemble des installations du pays qui entrent dans les catégories définies. La liste définitive des catégories industrielles et seuils de capacité devrait être convenue dans le cadre de consultations entre les administrations compétentes et de discussions avec les industriels.

34. Les installations industrielles existantes auront besoin de stratégies de gestion pour se mettre en conformité avec les prescriptions des permis intégrés, et de temps pour réaliser les investissements qui s'imposent. Même pour les installations nouvelles, les permis intégrés ne peuvent pas devenir opérationnels tout de suite, car il faut mettre en place les dispositifs

juridiques et institutionnels appropriés et préparer les orientations techniques. Il est donc important d'étaler l'instauration des permis intégrés en établissant des priorités entre les secteurs industriels. Les critères permettant de déterminer ces priorités sont notamment l'impact environnemental, les coûts prévus de mise en conformité, la situation économique et financière des secteurs industriels concernés, ainsi que les limites des capacités administratives des autorités chargées de la délivrance des permis. Il conviendrait aussi de fixer des dates butoirs différentes pour la mise en conformité des installations nouvelles et existantes.

35. La *transition vers des permis simplifiés pour les PME* devrait intervenir parallèlement à l'instauration des permis intégrés pour les grandes installations industrielles, et l'une et l'autre devraient s'inscrire dans le cadre d'un processus coordonné de réforme des autorisations. La mise en place de la *déclaration* pour les installations ayant un faible impact environnemental devrait être préparée lorsque les critères de définition de ces installations ont été convenus. L'introduction d'un *système de RGO* nécessitera que les autorités nationales élaborent des règles techniques pour plusieurs catégories d'installations. Cependant, les RGO risquent d'être inadéquates à un nombre non négligeable d'installations. Par conséquent, pendant un certain nombre d'années, les PME pour lesquelles les RGO ne conviennent pas, ou dont il est prévu qu'elles fassent l'objet de telles règles ultérieurement, demeureront faute de mieux réglementées par le biais de permis axés sur un seul milieu.

36. La gestion des *aspects institutionnels et juridiques de la transition* vers un nouveau système de permis revêt une grande importance. Cela consiste notamment à :

- a) apporter des modifications à la législation environnementale en vigueur, préparer une loi sur les permis environnementaux et prendre des règlements pour assurer sa mise en œuvre;
- b) gérer la transition au travers d'une coopération effective entre les intéressés sous l'égide du ministère de l'environnement;
- c) désigner les autorités compétentes pour délivrer les permis aux échelons administratifs appropriés (national et/ou territorial), préciser leurs liens avec les organismes chargés de faire respecter la réglementation environnementale, et assurer la coordination entre les processus d'autorisation et d'évaluation environnementale;
- d) renforcer les capacités institutionnelles pour pouvoir répondre aux exigences accrues du nouveau système en termes de ressources humaines et financières, élaborer les procédures d'autorisation et les orientations relatives aux MTD, mener des projets pilotes dans l'industrie et assurer une formation approfondie du personnel; et
- e) participer à la confrontation des expériences au niveau international en matière de réforme des systèmes de permis environnementaux.

37. Si la phase préparatoire précédant l'instauration du nouveau système de permis peut durer jusqu'à cinq ans, la transition complète peut prendre pas moins de 15 ans.

\*\*\*\*\*