

MEMORANDUM

To: Mr. Ross Mountain
Resident Representative
UNDP, Beirut

Reference: MI/ro

Through: Mr. D. Kaniaru *D. Kaniaru*
Acting Director,
ELI/PAC

Republic of Lebanon
Office of the Minister of State for Administrative Reform
Center for Public Sector Projects and Studies
(C.P.S.P.S.)

From: Manjit Iqbal *Manjit*
Legal Officer,
ELI/PAC

Date: 15 July, 1997

Subject: UNEP Consultancy on Integrated Pollution Control Legislation for Lebanon

Please refer to your fax of 11 July 1997 and find herewith the consultancy report of Prof. A. Piquemal including the draft Integrated Pollution Control Legislation for Lebanon.

We will provide ELI/PAC comments on the report after reviewing the report.

Regards.

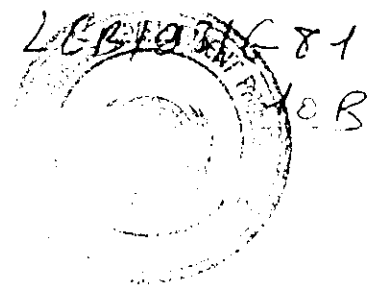
cc: Mr. Makram Gerges, Director ROWA - Bahrain
M. Bu Ghanem, Advisor to the Minister of Environment

Received by DHL
on 21-7-97

الجمهورية اللبنانية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

UNEP OFFICE IN BEIRUT	
FILE NO.	LEB/93/681
DATE	21 JUL 1997
INITIALS	RR
ACTION	DX



REPUBLIQUE DU LIBAN
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

**CONSULTATION JURIDIQUE INTERNATIONALE
RELATIVE AU CONTRÔLE INTÉGRÉ DE LA
POLLUTION**

**PROJET DE LOI SUR LA PRÉVENTION ET LE
CONTRÔLE INTÉGRÉ DE LA POLLUTION**

Rapport préparé par

Alain PIQUEMAL

Professeur de Droit de l'Environnement à l'Université de Nice (France)
Directeur du CERDAM et du CEDRE

JANVIER/JUIN 1997

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT
ELI/PAC

LEBANON UNDP CAPACITY 21 PROJECT

TABLE DES MATIERES

I TERMES DE REFERENCES DE LA MISSION

II CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL ACTUEL RELATIF AU
CONTRÔLE ET A LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION

- 1 Les principales activités industrielles génératrices de pollution au Liban.
- 2 Le droit positif et la lutte contre la pollution.
- 3 Les insuffisances du droit positif en matière de contrôle et de réduction de la pollution.
- 4 Les institutions libanaises en charge du contrôle et de la réduction de la pollution.

III EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE LOI SUR LA PREVENTION ET
LE CONTROLE INTEGRE DE LA POLLUTION

- 1 Portée du projet de Loi.
- 2 Objectif et champ d'application .
- 3 L'interaction entre le futur Code de l'Environnement et le projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution.
- 4 Fondements scientifiques et approche intégrée .
- 5 Détermination des concepts de base de la loi à travers les définitions.
- 6 Les relations entre le projet de loi et les projets d'annexes techniques.
- 7 Les objectifs environnementaux du projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution .
- 8 Les expériences comparatives des instruments juridiques étrangers : l'évolution observée en matière d'approche intégrée.
- 9 Les moyens de parvenir à une approche intégrée dans le projet de loi.

10 L'approche Coût/Bénéfice retenue en matière de prévention et de contrôle intégré de la pollution.

11 Le processus d'élaboration et d'adoption du projet de loi devrait faire l'objet d'une méthodologie reposant sur une large concertation entre l'ensemble des partenaires concernés (départements ministériels, Associations professionnelles du secteur industriel (grandes industries, PMI/PME) et Associations de protection de l'environnement).

IV NOTE METHODOLOGIQUE RELATIVE AU PROCESSUS D'ELABORATION DU PROJET DE LOI ET DE SES ANNEXES

V PROJET DE LOI SUR LA PREVENTION ET LE CONTROLE INTEGRE DE LA POLLUTION.

Article 1^{er} : Objectif et champ d'application

Article 2 : Définitions

Article 3 : Dispositions générales relatives aux obligations de l'exploitant

Article 4 : Autorisation d'exploitation d'installations nouvelles

Article 5 : Conditions d'autorisation de fonctionnement des installations existantes

Article 6 : Demande d'autorisation

Article 7 : Coordination administrative dans la délivrance de l'autorisation

Article 8 : Décisions

Article 9 : Conditions visées par l'autorisation

Article 10 : Meilleures techniques disponibles et normes d'immission ou de qualité environnementale, valeurs limites d'émission, paramètres et mesures techniques équivalents

Article 11 : Evolution des meilleures techniques disponibles

Article 12 : Modifications apportées aux installations par les exploitants

Article 13 : Réexamen et actualisation des conditions d'autorisation par l'autorité compétente visée à l'alinéa 2 de l'article 7

Article 14 : Respect des conditions de l'autorisation

Article 15 : Accès à l'information et participation du public à la procédure d'autorisation

Article 16 : Dispositions financières

Article 17: Sanctions administratives et mesures de sauvegarde

Article 18 : Sanctions pénales

Article 19 : Dispositions finales

VI RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DÉFINITIVE DU PROJET DE LOI SUR LA PRÉVENTION ET LE CONTRÔLE INTÉGRÉ DE LA POLLUTION

VII LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPÉ A DES SEANCES DE TRAVAIL AVEC LE CONSULTANT

VIII LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES LORS DE LA MISSION

I TERMES DE REFERENCES DE LA MISSION

LEBANON UNDP CAPACITY 21 PROJECT INTERNATIONAL LEGAL CONSULTANCY ON INTEGRATED POLLUTION CONTROL

Proposed Terms of Reference

A) The international legal consultant working in close collaboration with the national legal consultant and relevant Government officials shall perform the following tasks :

1. Review the existing legal, regulatory and institutional arrangements for the control and prevention of pollution (air, water and land) in Lebanon, identifying any existing deficiencies, gaps, inconsistencies and overlaps.

2. Evaluate the existing implementation and enforcement processes and procedures, and the extent of compliance with established legal norms and technical standards/guidelines relating to pollution control.

3. Formulate recommendations on appropriate changes in legal, regulatory and institutional arrangements and make proposals for the effective implementation, enforcement of and compliance with pollution control legislation.

4. On the basis of the review and recommendations, draft a Bill on Integrated Pollution Control.

B) The international legal consultant will be expected to produce the following outputs from the activities described above :

1. A Review Report on the existing legal, regulatory and institutional arrangements, including implementation and enforcement processes and procedures, for the control and prevention of pollution.

2. A Draft Bill on Integrated Pollution Control.

Le consultant a effectué sa mission à Beyrouth du 6 au 19 janvier 1997. Compte tenu des réorganisations intervenues au sein du Ministère de l'Environnement, l'information relative aux termes de référence du consultant n'est pas parvenue au Ministère avant l'arrivée de la mission.

Sur ces bases nouvelles de réorganisation, la supervision de la mission par le Project Coordinator de Capacity 21 n'a pu être réalisée.

Compte tenu de ces circonstances nouvelles, le Représentant Résident du PNUD, en concertation avec les autorités du Ministère de l'Environnement, a confié la coordination technique de la mission au Conseiller pour le Développement durable du PNUD et à son correspondant, Conseiller technique auprès du Ministère de l'Environnement. Le consultant a été avisé de ces modifications administratives par communication écrite en date du 8 janvier 1997.

Dès lors, et compte tenu de l'évaluation des besoins formulés par les conseillers du Ministère de l'Environnement, des termes de référence révisés ont été élaborés pour la mission du consultant. La priorité ayant été mise sur l'obtention dans les meilleurs délais d'un Code de l'Environnement susceptible de fournir un cadre juridique cohérent au niveau des principes à l'ensemble des futurs textes environnementaux libanais, les termes de référence suivants ont été préparés à l'attention du PNUE.

LEBANON UNDP CAPACITY 21 PROJECT

INTERNATIONAL LEGAL CONSULTANCY ON REVIEW AND UP-DATE "CODE DE L'ENVIRONNEMENT"

Proposed Terms of Reference

A) - The international legal consultant working in close collaboration with the relevant Governments officials including the legal advisor of the Ministry of Environment shall perform the following tasks :

A1. Review the existing legal, regulatory and institutional arrangements for the protection of the environment in Lebanon, identifying any existing deficiencies, gaps, inconsistencies and overlaps.

A2. Formulate recommendations on the existing conceptual framework for the elaboration of the code to obtain a final draft Bill as "Code de l'Environnement".

B) - The international legal consultant will be expected to produce the following outputs from the activities described above :

B1. "Exposé des motifs" explaining the content of the Code

B2. On the basis of the review and recommendations, draft Bill on "Code de l'Environnement".

B3. Recommend specific regulations required by the environmental situation in Lebanon and international conventions ratified by Lebanon.

B4. Provide Ministry of Environment with a detailed summary of Code prior to leaving the country.

The duration of the consultancy is 3 months including 2 weeks mission in Lebanon and one week for presentation of the Code and national consultations at the end of the mission.

Par télécopie en date du 10 janvier 1997, le représentant du PNUE/ELI/PAC a signalé au Conseiller du Ministre de l'Environnement que les activités A1 et A2 avaient déjà fait l'objet d'une assistance technique de la part du PNUE, mais qu'il n'y avait pas d'objection à remplacer les termes de référence initiaux par l'accomplissement des tâches B1 à B4, si telles étaient les priorités du Gouvernement. Cependant, il était stipulé que l'accomplissement de ces nouvelles tâches devait être accompli dans le cadre du contrat originel d'un mois passé avec le consultant.

Après une concertation engagée avec le Ministère de l'Environnement et l'audition du consultant, M. le Représentant Résident a arrêté définitivement les termes de la mission par télécopie adressée au PNUE/ELI/PAC en date du 14 janvier 1997 et signalant que les nouveaux termes de référence n'étaient pas réalisables durant le délai de seulement un mois. Aussi, compte tenu de ces contraintes de temps, les termes de référence initiaux ont été repris, tout en considérant qu'ils constitueraient une part intégrante du futur "Code de l'Environnement" à entreprendre lors d'une étape ultérieure.

II CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL ACTUEL RELATIF AU CONTROLE ET A LA PREVENTION DE LA POLLUTION

Préalablement à l'analyse des textes existants, il convient de recenser brièvement les principales sources de pollution auxquelles s'appliquent les dits textes.

1 Les principales activités industrielles génératrices de pollution au Liban

Le présent rapport n'a pas pour objet de dresser un bilan exhaustif en la matière, mais d'éclairer malgré tout le champ d'application de la législation proposée sur le contrôle et la réduction intégrée de la pollution. Il est cependant évident que la pollution n'est pas le seul fait des activités industrielles et que l'urbanisation, notamment, entraîne d'importantes pollutions des eaux, de l'air et des sols, que l'administration centrale et les

municipalités doivent prendre en compte dans leur politique d'aménagement. Pour ce qui est des installations de traitement des déchets solides d'origine urbain, deux sites, l'un au nord, l'autre au sud sont en projet.

Des études antérieures ont souligné le manque de connaissances précises sur l'état de l'environnement au Liban¹. Cependant, lorsque le Ministère de l'Environnement a décidé de préparer un "National Industrial Waste Management Plan", les premiers rapports ont dressé une estimation du tissu industriel susceptible de générer des déchets².

Déjà, dans un rapport en date de décembre 1994, le Ministère de l'Industrie et du Pétrole avait recensé environ 23.000 établissements industriels, 57% de ces établissements ayant été établis entre 1990 et 1994 et employant environ 140.000 travailleurs. Sur ce total, le rapport destiné à l'établissement d'un Plan national en matière de gestion des déchets industriels a recensé 927 sites générateurs importants de déchets.

La répartition des établissements industriels selon leur type d'activité peut être un facteur intéressant dans l'appréciation des pollutions générées. De ce point de vue, le rapport précité du Ministère de l'Industrie et du Pétrole a classé les 23.000 établissements en quatre catégories principales :

- 1ère catégorie : agriculture, chasse et forêts, ce qui représente 0.01% du nombre total d'établissements industriels.
- 2ème catégorie : mines et carrières, ce qui représente 1.10% du nombre total d'établissements industriels.
- 3ème catégorie : industries manufacturières, ce qui représente 96.64% du nombre total d'établissements industriels.
- 4ème catégorie : travaux de construction, ce qui représente 2.27% du nombre total d'établissements industriels.

Le secteur des industries manufacturières représente ainsi massivement le tissu industriel libanais et les nomenclatures révisées relatives aux établissements classés doivent largement traduire cette réalité libanaise. Pour cette catégorie d'établissements, les industries primaires lourdes sont pratiquement absentes. Dans l'ensemble, il s'agit de petites unités, puisque 71.8% d'entre elles emploient moins de cinq travailleurs. En termes uniquement quantitatifs, les grandes unités industrielles sont donc relativement rares au Liban.

¹ cf notamment Ministry of Environment, Lebanon, Proposed Development Plan (1995 - 2000), First Report prepared under the terms of reference for the UNDP Capacity 21, May 1995.

² Voir Ministère de l'Environnement, "National Industrial Waste Management Plan, Phase I Report, Data collection, Identification and Classification of industrial waste sources, Executive Summary (Dar Al-Handasah, août 1996).

Le rapport précité fournit également des données utiles en ce qui concerne la répartition régionale de ces unités industrielles dans les six Mohafazat, à savoir :

- 12.6% dans le Mohafazat de Beyrouth;
- 45.4% dans le Mohafazat du Mont Liban;
- 18% dans le Mohafazat du Nord Liban;
- 9.0% dans le Mohafazat du Sud Liban;
- 9.8% dans le Mohafazat de la Bekaa;
- 5.4% dans le Mohafazat de Nabatiyeh.

Il ressort des premières données du rapport précité de Dar Al-Handasah d'août 1996 que la plupart des établissements industriels qui ont fait l'objet de l'étude, ne disposait pas d'informations ou ne conservait pas de données relatives aux quantités, constituants et caractéristiques des déchets résultant de leurs activités. Dans la plupart des cas, il n'est pas mis en place de traitement des déchets industriels, lesquels sont le plus souvent déversés dans les eaux continentales ou les eaux côtières.

Le manque d'installations de traitement des déchets, l'absence de recyclage pour ceux-ci sont également des facteurs expliquant ces déversements, en l'absence d'alternatives pour les pollueurs potentiels. Le rapport souligne cependant que la majorité des déchets industriels produit au Liban ne font pas partie de la catégorie des déchets dangereux, sauf ceux résultant de l'activité des tanneries.

En conséquence, la pollution des ressources en eau résulte plus particulièrement :

- des déversements incontrôlés des effluents domestiques et industriels,
- de la décharge de déchets à base d'hydrocarbures par l'industrie, mais également par des particuliers et
- une utilisation excessive des fertilisants et des pesticides dans l'agriculture.

La pollution de l'air résulte principalement des émanations en provenance des véhicules, ainsi que des installations industrielles ou produisant de l'énergie. Il est estimé que la pollution de l'air provient à 80% des véhicules et à 20% de l'industrie. Le problème est essentiellement urbain, 95% environ de la population libanaise étant concentrés dans la zone côtière avec les sites particulièrement denses de Beyrouth et de Tripoli.

Nos propres entretiens avec les représentants de l'industrie du ciment ont cependant permis de relever que, suite à une demande du Ministère de l'Environnement relative au contrôle des poussières rejetées dans l'atmosphère, un dispositif de mesures avec des relevés a été mis en place depuis juin 1996. Les cimentiers regrettent cependant que les contrôles liés à la pollution atmosphérique se fondent essentiellement sur des données

visuelles, alors qu'il conviendrait que le Ministère de l'Environnement disposent d'inspecteurs bien formés aux techniques de mesures.

Les représentants du deuxième secteur rencontré (amiante-ciment) ont signalé que, suite à un certain nombre de décès, un programme d'équipement des travailleurs avait été mis en place, le seul risque existant demeurant le risque professionnel. Plusieurs équipements auraient été installés pour diminuer la poussière (isolation du magasin d'amiante, utilisation de machines "ouvre sac", installation de centrales de dépoussiérage, de capteurs de poussière et d'appareils de mesure de la poussière). Suite à ces mesures, les résultats de mesure des poussières seraient tout à fait satisfaisants par rapport aux normes de l'OMS stipulant que la concentration de fibres d'amiante dans une installation industrielle ne devait pas dépasser 2/cm³. Selon les mesures effectuées par le Laboratoire de la société Eternit, les mesures effectuées dans plus de 40 postes de travail montreraient que 98% de ces postes ont un taux inférieur à une fibre par cm³.

Aucun déchet ne serait déversé en dehors des installations, la décharge de l'usine Eternit étant couverte, conformément aux normes internationales. Il ne serait plus déversé d'eaux chargées de boues dans les rivières avec la mise en place de bassins de décantation depuis 1995 et l'acquisition d'un terrain de stockage des boues provenant des bassins de décantation et des déchets provenant des produits finis.

Les entretiens du consultant avec les milieux économiques concernés n'ont pu porter que sur ces deux secteurs et ne peuvent évidemment être extrapolés à l'ensemble des activités industrielles. On remarquera cependant que les programmes et dispositifs présentés par les industriels rencontrés pourraient donner lieu à la négociation d'un contrat de branche tel qu'évoqué ultérieurement dans le présent rapport.

2 Le droit positif et la lutte contre la pollution

Dans le cadre de Capacité 21, le Programme des Nations Unies pour le Développement a initié au Liban le Programme "Intégration des principes du Développement durable pour un Environnement acceptable au Liban".

A l'occasion de ce programme, plusieurs projets et rapports (cf l'annexe des documents consultés à la fin du présent rapport) ont engagé ce programme de réforme juridique. Il importe surtout de rappeler la démarche cohérente adoptée à cette occasion : l'élaboration d'un Code de l'Environnement, susceptible d'être adopté sous la forme juridique d'une loi cadre posant les principes directeurs en matière de politique et de droit de l'environnement, complété par un ensemble de lois sectorielles.

C'est dans cette perspective que les autorités libanaises avaient souhaité modifier les termes de références de la présente mission afin de mettre

l'accent sur le caractère prioritaire du Code. Même si celui-ci a fait l'objet d'un premier projet, cette première esquisse représente davantage une première manifestation de principes qu'un texte juridique applicable en tant que loi. En l'état actuel, le projet de Code devrait être poursuivi et approfondi tant en ce qui concerne la "loi cadre" qu'en ce qui concerne la codification des textes sectoriels.

Quoi qu'il en soit, le présent rapport destiné à proposer une loi sectorielle relative à la prévention et au contrôle intégré de la pollution pourra constituer un volet du futur Code. Il conviendra seulement de mettre parfaitement en conformité les principes généraux posés par cette loi sectorielle avec les principes cadres qui seront établis par le futur Code. En cela, la démarche inverse positionnant le Code en préalable aurait été plus logique.

Sur la base des rapports généraux antérieurement rédigés (notamment les rapports de Me Mallat et du Pr Untermaier cités en annexe), nous avons approfondi l'état du droit positif et son degré d'application concernant la pollution à travers un ensemble d'entretiens menés avec des responsables administratifs, mais aussi avec des dirigeants d'entreprises (voir la liste des personnalités rencontrées en annexe au présent rapport).

Parmi les textes anciens susceptibles de concerner la pollution, notamment des eaux, on relèvera notamment l'arrêté n° 320/26 du 26 mai 1926 relatif à la prospection et à l'utilisation des eaux publiques, le décret n° 65 du 19 août 1943 portant création de l'Association syndicale pour l'utilisation des eaux de Nahr El Jaouz, le décret n° 1761 du 19 décembre 1933 portant prescriptions relatives à l'évacuation des eaux usées et matières de vidanges et le décret n° 7975 du 5 mai 1931 relatif à la salubrité des habitations et leurs dépendances, à la destruction des moustiques et mouches et à l'évacuation des eaux et matières usées.

L'implication de ces textes sur la pollution des eaux est évidente, mais ils ont été conçus dans une perspective de salubrité, d'assainissement et d'hygiène public, à une époque où l'urbanisation posait des problèmes d'échelle complètement différents de ceux actuellement existants dans les agglomérations libanaises.

L'eau, et plus particulièrement son utilisation rurale à travers les captages et l'irrigation, a fait également l'objet de textes remontant à la période ottomane, telles que les dispositions du Code Medjellé relatives à la protection des puits et des sources (articles 1234 à 1328), ainsi que le code de l'irrigation du 18 rabieh el awal 1332 et la loi de mars 1918 portant arrangement et rénovation des canaux communs d'irrigation.

Les pollutions liées aux activités industrielles ou à l'exploitation des ressources naturelles sont également très partiellement abordées dans des textes anciens d'inspiration française, notamment l'arrêté n° 113/LR portant institution d'un régime minier dans les territoires soumis au Mandat

français et le décret législatif n° 21/L du 22 juillet 1932 relatif aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes.

Ce dernier texte constitue le texte de base du régime de ce type d'établissements, complété par des textes d'application repris infra compte tenu de leur importance pour le traitement des pollutions industrielles. Tel est notamment le cas du décret n° 119/E du 4 novembre 1936 portant conditions d'application du décret législatif n° 21/L du 22 juillet 1932, du décret n° 1120/E du 4 novembre 1936, modifié en 1959, 1961 et 1994 déterminant les industries auxquelles s'applique le décret législatif n° 21/L du 22 juillet 1932 et leur classement et le décret n° 1227 du 28 octobre 1983 relatif à l'extension des établissements classés existants.

Ces textes, dans l'ensemble, n'ont pas fait l'objet des révisions nécessaires à leur adaptation aux problèmes environnementaux contemporains, sauf en ce qui concerne les nomenclatures d'application. On notera, malgré tout, l'élaboration récente dans la période de reconstruction libanaise, de quelques textes tendant à parer aux situations environnementales et sécuritaires les plus préoccupantes, sans que pour autant ces textes sectoriels abordent les pollutions industrielles et urbaines selon une approche intégrée.

Il s'agit notamment de la loi n° 64/188 du 12 août 1988 relative à la pollution par les déchets nuisibles et les produits dangereux, du décret n° 5509 du 11 août 1994 portant réglementation des complexes pétroliers, des citernes de transport, des stations de distribution, de stockage et de remplissage de gaz butane et propane, du décret n° 5616 du 6 septembre 1994 sur les carrières et de l'arrêté n° 20/8 du 2 novembre 1994 relatif à la détermination des normes de protection contre la pollution. La portée pratique de ce dernier texte est relativement limitée car le Ministère de l'Environnement ne dispose pas en l'état actuel des moyens de contrôle nécessaires à son application.

Que ressort-il de cet arsenal juridique de droit positif et quelles orientations de réforme proposer en ce qui concerne le contrôle et la réduction intégrée de la pollution ?

Les seuls textes récents traduisant une approche contemporaine des questions environnementales et sécuritaires ne concernent que des domaines très limités, choisis sans doute en fonction de la dangerosité des situations existantes. Ils ne peuvent à eux seuls constituer le socle d'une législation de contrôle et de réduction intégrée de la pollution, même s'ils peuvent contribuer à cet objectif.

Par contre, les anciennes dispositions sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes peuvent donner lieu, après modifications substantielles, à un corps moderne de dispositions fondé sur le concept contemporain d'"installations classées pour la protection de l'environnement". En effet, les modifications apportées durant les années les plus récentes à travers les textes de 1983 et 1994, telles que citées supra,

portent davantage sur la liste des établissements concernés que sur le contenu du régime juridique à leur appliquer.

Le rapport op-cit du Pr Untermeier, ainsi que les ouvrages cités en annexe au présent rapport, ont longuement décrit cette législation existante très inspirée de la loi française sur le même objet du 19 décembre 1917. Aussi, nous mettrons plutôt l'accent, comme les rapports précédents, sur l'actualisation nécessaire de ces textes, opérée il y a déjà une vingtaine d'années dans plusieurs pays industrialisés et notamment en France par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976.

La réforme des textes existants devrait permettre une extension des activités couvertes, "installations" et non plus seulement "établissements", permettant de préserver tout à la fois la santé humaine, la protection de l'environnement, la sécurité et la salubrité publiques, mais également la commodité du voisinage, la protection et l'exploitation des ressources naturelles et la conservations des sites et monuments. Une nomenclature adaptée à la protection des intérêts susvisés établirait la liste révisable des installations visées.

Par contre, contrairement au système actuel de division en trois classes, nous suggérons une simplification en deux catégories, soumettant les installations à autorisation ou à déclaration, suivant la nature et le degré des dangers ou inconvénients que peut présenter l'installation pour les intérêts mentionnés au paragraphe précédent. Ce type de classement permettrait progressivement d'unifier les dispositions sectorielles ou spécifiques à certaines activités dangereuses ou incommodantes pour l'environnement, telles que les carrières, les dépôts d'hydrocarbures liquides et gazeux et les débits de carburants, les centres de stockage et de traitement des déchets, ainsi que les installations industrielles présentant les inconvénients ou dangers les plus graves pour l'homme et son environnement.

Une telle législation modernisée relative aux installations classées ne pourra cependant à elle seule assurer une réduction et un contrôle de l'ensemble des pollutions existantes. **La législation portant sur cette question et présentée ci-après est destinée à poser les principes fondamentaux en la matière.** Il est cependant fondamental de rédiger ces deux législations dans une perspective complémentaire, compte tenu de l'interdépendance de leurs dispositions.

A ces deux catégories de textes (installations classées et contrôle et réduction intégrée de la pollution) devront s'ajouter des législations sectorielles touchant notamment les principales composantes du milieu (eaux continentales et maritimes, air, sol et sous-sol) et certaines activités humaines liées à l'urbanisme et à l'industrialisation (stockage, traitement et élimination des différentes catégories de déchets notamment).

Ce processus d'adaptation du droit libanais aux nouvelles approches juridiques environnementales prenant en compte le développement

durable, prendrait ainsi en compte les nuisances et pollutions sur la base de trois séries de lois :

- celle relative au contrôle et à la réduction intégrée de la pollution, posant les principes en la matière ;
- celle relative aux installations classées, déterminant les conditions administratives de fonctionnement des activités les plus dangereuses pour l'homme et son environnement;
- les textes sectoriels régissant l'utilisation d'un milieu ou contrôlant le circuit des déchets produits par les différentes activités humaines.

Il apparaît cependant à propos de ce corps de textes sur les pollutions et nuisances que la cohérence de l'ensemble de cet édifice juridique ne peut reposer que sur un véritable Code de l'Environnement posant lui même des principes fédérateurs. Seul un tel Code assurera à l'ensemble du droit libanais de l'environnement en gestation une cohérence et une complémentarité entre l'ensemble des textes le composant ou destinés à le composer.

Dans le cadre du Projet Capacité 21 piloté par le Ministère de l'Environnement, le PNUD et le PNUE, un projet de Code de l'Environnement a fait l'objet d'un rapport en juillet 1995. Ce rapport constitue une base de travail intéressante car il pose les principes juridiques les plus importants susceptibles de constituer l'armature du Code. Mais il s'agit davantage d'un exposé des motifs nécessitant une formulation juridique sous la forme d'un projet de loi, si possible "cadre", à l'exemple de plusieurs législations étrangères. Un Code n'est pas simplement une Déclaration de principes et d'intentions, mais la première étape d'un processus juridique de codification du droit libanais de l'environnement mettant à jour les textes anciens et comblant progressivement les lacunes existantes.

3 Les insuffisances du droit positif en matière de contrôle et de réduction de la pollution.

Ces insuffisances touchent tant au contenu des textes existants que dans leur insuffisante application.

En ce qui concerne l'analyse des textes en relation avec les pollutions et nuisances, trois constats peuvent être dégagés sur la base des analyses précédentes :

- leur caractère ancien les rendant souvent obsolètes,
- leur approche traduisant des préoccupations ne correspondant plus à l'approche environnementale contemporaine,
- les lacunes qu'ils présentent dans le contexte d'une approche intégrée de la pollution, ainsi que les chevauchements occasionnés par leur adoption sur un nombre d'années relativement importantes, sans qu'il y ait

eu à cette occasion de refontes sectorielles substantielles.

Pour ce qui est du manque d'application effective de ces textes, plusieurs facteurs expliquent ces insuffisances :

- l'obsolescence de plusieurs de ces textes, précédemment notée, limite sensiblement leur application dans un contexte contemporain très différent de celui existant lors de l'application des dits textes.

- les dispositifs de contrôle, en termes humains et en termes de matériel, sont souvent inexistantes ou largement insuffisants.

- la coordination nécessaire entre les différents départements ministériels concernés, notamment entre les ministères "techniques" et le ministère de l'environnement, est rarement prévue.

- les sanctions pénales sont souvent inadaptées pour être dissuasives et ne constituent pas un élément indispensable de dissuasion pour les pollueurs potentiels.

- le régime de responsabilité civile ne fait aucune place aux nouvelles approches utilisant la technique de la responsabilité "objective" ou "sans faute".

- les instruments financiers et fiscaux, permettant une approche incitative et préventive, n'ont pas été introduits aux fins d'optimiser les techniques de marché dans la perspective du développement durable.

4 Les institutions libanaises en charge du contrôle et de la réduction de la pollution.

Le rapport Mallat ("Administration et gestion de l'environnement au Liban", janvier 1995) souligne avec justesse que, jusqu'en 1980, les impacts environnementaux de la politique gouvernementale ne sont que des éléments accessoires de la politique économique de développement. Cette absence d'élaboration d'une véritable politique de l'environnement n'a cependant pas empêché durant les années 70 quelques initiatives ministérielles relativement isolées portant spécifiquement sur des questions environnementales, sans que l'environnement soit pour autant conçu dans une perspective globale et intégrée.

Telle a par exemple été le cas de l'institution en 1971, auprès du Ministère du Plan, d'une Commission pour l'étude de l'environnement et d'un groupe de travail. Sur la base notamment de ces premiers travaux, le plan sexennal de développement 1972-1977 proposa parmi ses objectifs de "développer une connaissance scientifique plus profonde du milieu libanais sous ses différents aspects et de s'efforcer de résoudre ainsi les problèmes qui s'y posent en vue d'une amélioration continue et rapide de la condition des citoyens".

La véritable prise en compte de l'environnement au niveau institutionnel libanais date de la loi 216 du 2 avril 1993 créant le Ministère de l'Environnement. L'analyse générale de cette loi ayant été effectuée dans le

rapport précité de 1995, nous n'aborderons la question institutionnelle que sous l'angle de sa capacité à résoudre les problèmes de pollution recensés au Liban.

Aux fins de la mise en oeuvre de ses missions, le Ministère a la charge de l'"élaboration de la politique générale en tout ce qui a trait aux affaires de l'environnement et propositions des actions nécessaires a son exécution en coordination avec les administrations concernées". Cette approche institutionnelle visant à instaurer un Ministère "de mission", impulsant des actions exécutées ensuite techniquement par les Ministères concernés, est sans doute réaliste.

Cependant, la législation libanaise actuelle ne met pas en place les dispositifs de coordination susceptibles de donner effet aux initiatives initiées par le Ministère de l'Environnement. Sur ce point, l'association de ce dernier à nombre de décisions administratives ayant une incidence sur l'environnement pourrait s'avérer utile, sans lourdeur excessive et sans déposséder les Ministères techniques de leurs compétences propres.

En ce qui concerne les missions énoncées par la loi en matière de pollution, il est réservé au Ministère de l'Environnement la "lutte et protection contre la pollution quelle qu'en soit l'origine, dont l'élaboration des études relatives aux modalités et aux conditions de traitement des déchets et des eaux usées". Deux types de missions, très différentes, sont dévolues à ce Département.

La première, la "lutte et protection contre la pollution", est particulièrement générale et globale, mais elle doit s'apprécier en fonction de l'objectif d'impulsion du Ministère, la mise en oeuvre relevant les Ministères techniques. La même remarque que formulée précédemment peut être reprise : au delà de la formulation des principes, la réalisation pratique impliquerait d'associer véritablement le Ministère aux tâches qui seront prises, sous peine d'une absence d'exécution des dites tâches.

La deuxième tâche, par contre, est plus opérationnelle puisqu'elle implique le Ministère dans l'élaboration des études relatives à deux domaines importants en matière de pollution, le traitement des déchets et des eaux usées. Cette mission dépasse même le cadre des études et débouche sur une tâche opérationnelle, puisqu'au titre de la rubrique 4, la loi 216/93 attribue au Ministère la "détermination des modalités de traitement des déchets et des eaux usées via la participation aux commissions de réceptionnement des travaux exécutés dans ce domaine conformément aux études élaborées".

Cette rubrique n° 4 de la loi, intitulée "détermination", donne également au Ministère une compétence propre intéressant la lutte contre la pollution dans les trois actions suivantes :

- "Détermination des conditions d'autorisation de création des usines, des industries, des zones industrielles, des fermes agricoles, des fermes

animales, des carrières, des mines, des industries de bitume et des cimetières et application des normes de protection aux industries déjà existantes avant la date de mise en vigueur de cette loi".

Cette disposition demeure ambiguë dans sa formulation, car elle ne précise pas si le Ministère se limite à formuler des principes généraux, forcément abstraits, ou si au contraire il doit être associé au processus administratif d'autorisation avec le Ministère technique concerné. Cette deuxième interprétation serait souhaitable et devrait même être étendue au processus de contrôle du fonctionnement des installations ainsi autorisées et au contrôle de la remis en état des sites lors de l'arrêt de l'installation.

- "Détermination des conditions d'utilisation du littoral marin et fluvial de nature à protéger l'Environnement". Là encore, cette disposition n'est absolument pas claire dans la mission dévolue au Ministère de l'Environnement, aux côtés des Ministères des Transports et des Ressources Hydrauliques et Electriques, en charge de ces deux milieux.

- "Détermination de la nature d'utilisation des terrains domaniaux de toute origine au cas où cette utilisation pourrait causer un dommage ou polluer l'environnement". Le domaine d'intervention demeure incertain ou, à tout le moins insuffisant, car l'élément juridique le plus important réside davantage dans l'établissement des conditions d'utilisation de ces terrains lorsqu'il existe une menace de pollution. Or, cette compétence n'est pas stipulée au profit du Ministère de l'Environnement.

Au delà de cette rubrique 4, le Ministère de l'Environnement participe à "l'élaboration des plans de prévention contre les catastrophes et les dégâts ainsi que toutes les formes de pollution provenant de la nature (inondations...) ou du fait des guerres". Le texte assimile curieusement les catastrophes et les pollutions d'origine naturelle. Il eut sans doute été préférable de distinguer entre les catastrophes naturelles, notamment d'origine sismique compte tenu de la situation géographique du Liban, et les pollutions résultant de l'ensemble des activités humaines.

Notamment, il conviendrait d'associer le Ministère de l'Environnement dans l'élaboration de deux catégories de plans d'urgence relatifs aux pollutions :

- les plans d'urgence en cas de pollution grave, à vocation régionale ou nationale, coordonnés par les administrations publiques et intéressant conjointement ou séparément le milieu maritime et le milieu terrestre.

- les plans d'urgence susceptibles d'être imposés aux principales installations classées exerçant des activités particulièrement dangereuses pour l'homme et son environnement.

Si la formulation de l'ensemble de ces missions n'est pas très explicite en ce qui concerne la mise en oeuvre effective de la coordination à opérer avec les autres administrations, l'organigramme du Ministère traduit également

une approche très prudente pouvant entraîner des paralysies de facto.

Pour ce qui est des compétences assignées en matière de pollution, la Direction Générale coordonne l'action du Ministère avec notamment les administrations publiques et prend soin des relations extérieures pour lutter contre la pollution (article 5, §1 de la loi 216/93). Ces formules demeurent vagues et imprécises sur le plan juridique. Quant aux trois services institués, le Service de la protection de l'Environnement et de l'Habitat supervise les modalités de traitement des déchets et de l'évacuation des eaux usées et protège l'atmosphère et l'eau contre la pollution.

Le service le plus impliqué sans doute dans le contrôle de la pollution est celui de la protection des incidences technologiques et des risques naturels, qui a notamment pour mission de faire des études et de formuler des avis en matière d'importation des produits chimiques et des pesticides, de superviser les industries locales de production des matières chimiques et le traitement des déchets industriels.

Il n'existe donc pas de services spécifiques ayant une compétence générale en ce qui concerne notamment les installations classées pourtant susceptibles d'être les plus polluantes. Le contrôle de ce type d'installations nécessite sur le plan des moyens humains la mise en place de contrôleurs dont l'action devrait se situer à deux stades :

- en amont, c'est à dire préalablement au fonctionnement de l'installation, lorsque celle-ci est en projet et fait l'objet d'une demande d'autorisation administrative.

- en aval, afin d'assurer les contrôles périodiques en matière de contrôle de la pollution.

De même, la prise en compte par de nombreuses législations du mécanisme de l'étude d'impact sur l'Environnement, justifierait d'associer étroitement le Ministère à l'élaboration, au contrôle et au suivi de ce mécanisme majeur dans le concept d'évaluation environnementale.

Enfin, on observera que plusieurs Ministères (notamment ceux chargés des Affaires Municipales et Rurales, des Travaux Publics, de l'Agriculture, de l'Habitat, de l'Industrie, des Ressources Hydrauliques et Electriques, du Tourisme, des Transports, de la Santé Publique, de la Culture) exercent des responsabilités en matière d'environnement et de contrôle de la pollution.

Il n'est pas souhaitable de déposséder ces Ministères techniques de tâches environnementales accessoires à leurs missions techniques spécifiques. L'expérience en de nombreux pays prouve que le Ministère de l'Environnement ne peut exercer l'ensemble des tâches en relation avec la protection de l'environnement sous peine d'inefficacité et de paralysie. Par contre, il doit être associé de manière précise à la prise de décision et aux procédures de contrôle, ce qui n'est généralement pas assuré dans le contexte législatif libanais actuel.

III Exposé des motifs du projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution

1 Portée du projet de Loi

Le projet de loi a pour objectif de fixer les principes généraux d'une politique de prévention et de réduction intégrée de la pollution. La portée de la Loi devrait être focalisée sur les grandes installations et/ou celles qui sont particulièrement polluantes (voir plus loin). Avant son adoption, il est fondamental que les principaux acteurs s'expriment sur la portée, les modalités et les délais d'application de cet instrument (voir la note méthodologique).

2 Objectif et champ d'application :

Le projet de loi a pour objet la prévention et le contrôle intégré de la pollution en provenance des activités figurant dans l'annexe I. L'article 1er définit l'objectif de la Loi qui est d'éviter autant que possible ou de minimiser les émissions provenant d'installations industrielles dans le but d'atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.

3 L'interaction entre le futur Code de l'Environnement et le projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution

L'approche préventive de la protection de l'environnement a été relevée par nombre de législations dans le contexte du développement durable. Il est de plus en plus souvent souligné la nécessité de mettre en œuvre une politique nationale intégrée de l'environnement destinée à assurer la gestion rationnelle de l'environnement. De même, il convient de mettre l'accent sur l'importance d'une gestion rationnelle des ressources naturelles. La gestion de l'environnement ne peut être assurée qu'à travers une coordination efficace, une concertation permanente entre les différents acteurs concernés et l'adhésion de l'ensemble des partenaires socio-économiques.

La mise en œuvre d'une politique nationale intégrée de l'environnement implique une nécessaire rationalisation des instruments existants et en gestation pour que les milieux que sont l'atmosphère, les eaux et les sols ne

fassent pas l'objet de distinction préjudiciable à une prévention d'ensemble des pollutions affectant ces milieux.

Le projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution s'inscrit dans les principes généraux de ce qui pourrait constituer un projet de loi "cadre" sur la protection et la mise en valeur de l'environnement, armature d'un futur "Code de l'environnement". Son objet est "d'établir les règles et principes juridiques directeurs de la politique nationale intégrée de l'environnement relevant de la responsabilité du gouvernement".

Les règles et principes dudit projet de loi et des dispositions juridiques sectorielles existantes (ou en gestation) sont destinées à gérer et à protéger l'environnement contre toute forme de dégradation, quelle qu'en soit l'origine, de faciliter les activités économiques productives à long terme, de promouvoir la recherche et l'introduction des technologies appropriées et d'améliorer les conditions d'existence et la qualité de la vie de l'homme dans le respect de l'équilibre de ses relations avec le milieu ambiant.

Dans ce contexte, le projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution s'inscrit comme un dénominateur commun et non comme un dispositif concurrent aux instruments sectoriels existants ou à établir afin de rassembler les efforts consentis pour une prévention des milieux eau, air, sol, de manière intégrée.

4 Fondements scientifiques et approche intégrée

L'interdépendance des milieux eau, air, sol conduit à modifier les comportements, notamment législatifs, aux fins de régir la prévention de la pollution selon une approche distinguant les émissions dans l'atmosphère, les eaux et les sols.

Les recommandations ci-dessus énoncées tendent à amorcer un changement d'approche fondée sur trois considérations :

- Les compétences institutionnelles dans la préservation de l'environnement sont morcelées au Liban, comme d'ailleurs dans de nombreux pays. La création du Ministère de l'environnement en 1993 (Loi n° 216 du 3 avril 1993, Journal Officiel du 8 avril 1993) a notamment eu pour objectif de coordonner les actions en ce sens.
- L'implication du tissu industriel et des PMI/PME est une condition sine qua non de l'approche intégrée. Les contrats de branche, tels que préconisés par ailleurs dans nos recommandations, peuvent être l'occasion d'engager un dialogue avec le tissu industriel.
- Plusieurs pays ont engagé un processus de normalisation environnementale. Le Ministre de l'Environnement du Liban, par sa

Décision n° 1-52 a introduit en droit libanais plusieurs paramètres et standards relatifs à la pollution de l'eau, de l'air et du sol.

Aux fins de compléter l'oeuvre ainsi engagée et de pouvoir faire évoluer ces différentes données, il pourrait être utile d'instituer sous les auspices du Ministère de l'Environnement un Comité de normalisation chargé de cette tâche, composé des représentants des différents départements ministériels concernés et auditionnant les représentants des principales branches économiques intéressées. Les travaux d'un tel Comité Normes et standards conduiraient également à une valorisation des meilleures techniques disponibles dans la perspective du développement durable.

5 Détermination des concepts de base de la loi à travers les définitions.

Il semble évident d'appliquer la loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution aux installations à fort potentiel de pollution, essentiellement dans le secteur industriel.

(a) Installations:

Doit s'entendre comme des unités techniques mettant en œuvre des procédés et menant des activités qui sont définies dans une annexe spécifique (annexe 1) et toute autre activité directement liée (voir plus loin). Cette unité technique est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. Le contenu de l'annexe 1 devrait couvrir au minimum les établissements soumis à autorisation au titre de la législation à amender relative aux installations classées.

(b) Substance:

Il s'agit de tout élément chimique et ses composés à l'exclusion des substances radioactives (et le cas échéant, des organismes génétiquement modifiés)

(c) Pollution:

Adaptation de la définition aux concepts dégagés dans plusieurs enceintes internationales.

(d) Nuisance:

Certaines atteintes à l'homme et à son milieu ne se traduisent pas automatiquement par une "pollution", mais n'engendrent pas moins une gêne qu'il convient de combattre. Ce concept de "nuisance" est donc tout à fait complémentaire de celui de pollution.

(e) Dégradation:

Les atteintes à l'homme et à son milieu peuvent entraîner une pollution ou une autre modification de l'environnement, susceptible d'entraîner immédiatement ou à terme des effets négatifs.

(f) Emissions :

Adaptation de la définition aux concepts dégagés dans plusieurs enceintes internationales.

(g) Valeurs limites d'émission :

Adaptation des définitions contenues dans nombre de législations. A partir de l'installation, il s'agit de la masse, exprimée en fonction de certains paramètres spécifiques, la concentration et/ou le niveau d'une émission à ne pas dépasser au cours d'une ou de plusieurs périodes données. Les valeurs limites d'émission peuvent être fixées pour certains groupes ou familles de substances définis en annexe à la loi et qui auront valeur légale.

Il faut aborder à ce stade, la méthodologie d'élaboration des annexes à la loi, indispensable à sa cohérence et à son caractère opérationnel. Les relations entre l'industrie et les associations de défense de l'environnement et les départements ministériels concernés sont primordiales pour que la loi soit adaptée au double "impératif" de protection de l'environnement et de "développement économique et social national" (voir note méthodologique). Les valeurs limites d'émission des substances sont généralement applicables au point de rejets de émissions à la sortie de l'installation, une dilution éventuelle étant exclue dans leur détermination.

(h) Normes de qualité environnementale :

Les normes "d'immission" ou de qualité environnementale sont le complément nécessaire et indispensable aux normes d'émission pour la raison majeure suivante :

- L'une des caractéristiques essentielles de la préparation et de la réduction intégrée de la pollution est d'exiger le respect des valeurs limites d'émission sur la base des meilleures techniques disponibles (voir plus loin) mais cette exigence doit aller de pair avec une approche basée sur la qualité de l'environnement :
 - parce qu'il est des cas où les meilleures techniques disponibles ne suffisent pas dans les zones industrielles fortement polluées ou des zones très riches en biotope de qualité environnementale et qu'il faut y associer des mesures spécifiques,
 - parce qu'il est des cas où les meilleures techniques disponibles ne sont pas nécessaires et s'avèrent coûteuses, eu égard à la bonne qualité de l'environnement local.

(i) "Meilleures techniques disponibles" tenant compte de la situation économique nationale.

"meilleures" : renforce la nécessité de prendre en considération les avantages et les coûts liés au choix des meilleures techniques disponibles. Un texte d'application aura pour vocation de déterminer les critères de sélection des meilleures techniques disponibles.

S'entend des techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection de l'environnement.

" techniques " : vise tant les techniques employées, leur utilisation que la manière dont l'installation est conçue, construite, entretenue, exploitée et mise à l'arrêt.

" Disponibles " : s'entend des techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le secteur industriel concerné tenant compte des conditions économiquement et techniquement viables et de la situation économique nationale.

" Situation économique nationale " : permet d'apprécier si l'exploitant concerné peut avoir accès, dans des conditions financièrement raisonnables, aux techniques susvisées, compte tenu notamment des principes de précaution et de prévention.

(j) Autorité compétente:

La ou les autorités ou organes chargés de l'application de la présente loi.

(k) Autorisation:

Une installation entrant dans le champ d'application de la loi et des annexes ne saurait être exploitée sans autorisation intégrée : cas spécifique des émissions provenant des grandes installations dans l'atmosphère.

La forme de l'autorisation peut être la partie ou la totalité d'une ou de plusieurs décisions écrites accordant le droit d'exploiter tout ou partie d'une installation sous certaines conditions assurant que l'installation satisfait aux exigences de la loi.

(l) Exploitant:

Doit désigner deux catégories de personnes :

- toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'installation
- toute personne qui a par délégation un pouvoir économique déterminant sur l'installation

6 Relations entre le projet de loi et les projets d'annexes techniques

Le droit comparé entre les instruments de prévention et réduction intégrés de la pollution et les lois sectorielles (installations classées, air, eau, bruit, déchets...) incite à procéder à une sélection des activités diverses susceptibles d'être couvertes par le projet de loi. La liste de l'annexe 1, qui suit le texte de loi ci-après, est proche de celle qui vient d'être adoptée par le Conseil Européen des Ministres de l'Environnement, s'agissant de la directive sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution. Elle doit être examinée en relation étroite avec la nomenclature des établissements classés.

L'élaboration définitive des annexes devrait se faire au niveau interministériel en concertation avec le tissu industriel et associatif.

7 Les objectifs environnementaux du projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution

- L'objectif premier de la prévention et de le contrôle intégré de la pollution consiste en la prévention ou la solution de problèmes de pollution à la source plutôt que de transférer ceux-ci vers d'autres parties de l'environnement. La prévention et le contrôle intégré de la pollution portent sur les émissions des installations industrielles. L'approche transversale retenue privilégie la meilleure option environnementale qui évite dans la mesure du possible l'émission de substances potentiellement polluantes ou la minimise dans les autres cas. Mais elle ne se focalise pas sur un seul milieu : la concentration des réductions dans un seul milieu a pour effet de favoriser les transferts de rejets d'un milieu à un autre.
- Le projet de loi a pour objectif d'anticiper les effets des émissions sur l'environnement de manière globale et non sectorielle sur le seul milieu où ils sont libérés.

La complémentarité du projet de loi avec d'autres instruments doit être un paramètre important notamment avec les dispositions spécifiques qui pourront être adoptées en ce qui concerne l'eau, l'air et les sols notamment, sans oublier là, réglementation sur les déchets et le dispositif sur les installations classées.

8 Les expériences comparatives des instruments juridiques étrangers : l'évolution observée en matière d'approche intégrée

Quel est l'état des législations étrangères ? Si le principe de prévention " à la sortie de l'effluent " est ancien, celui de la prévention et le contrôle intégré " à la source " commence réellement aujourd'hui à s'imposer. Cette approche intégrée a été récemment et définitivement consacrée au plan communautaire européen par l'adoption de la Directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996, relative à la prévention et au contrôle intégré de la pollution (voir plus loin). Cette directive aura force contraignante au plus tard fin octobre 1999. Mais il est intéressant de voir quels sont les dispositifs nationaux qui prévalent. L'harmonisation des législations des Etats membres va, en tout cas, dans le sens d'une intégration de la prévention et de la réduction, notamment sur les grandes installations.

Allemagne

En Allemagne, la réduction de la pollution est traditionnellement axée sur chaque secteur de l'environnement. Ainsi, la plupart des lois et règlements continuent à se concentrer sur un unique milieu naturel. Cependant, à partir du milieu des années 80, certaines notions de réduction intégrée de la pollution ont fait leur apparition dans la législation allemande et l'accent est mis sur les technologies environnementales intégrées (et, partant, sur la réglementation environnementale intégrée).

La coopération entre les différentes autorités compétentes existe d'ores et déjà dans le cadre de la Loi fédérale sur le contrôle de la qualité de air (BImSchG). La plupart de ces autorités ne délivrent pas d'autorisations séparées, mais leur opinion est reflétée par l'autorisation délivrée dans le cadre de la BImSchG. Toutefois, les activités à impact aquatique nécessitent une autorisation séparée, conformément à la Loi sur la gestion des eaux. Au principe de normes d'émission s'ajoute celui des normes d'immission.

Belgique

Dans les années 80, les autorités compétentes en matière d'octroi d'autorisations et les organismes d'inspection ont commencé à mettre l'accent sur une approche intégrée de la pollution émanant des grandes installations industrielles, bien qu'un système intégré d'octroi d'autorisations ne soit entré en vigueur (en Flandre) qu'en septembre 1991. La Région Wallonne et la Région Bruxelles Capitale adoptent également une approche plus intégrée (par exemple, une autorisation intégrée est entrée en vigueur à Bruxelles en juillet 1993). Le système d'octroi d'autorisations appliqué par la Flandre comprend une procédure uniforme, pour ce qui concerne les demandes, des délais stricts quant à la décision d'octroyer l'autorisation et un système de contrôle des émissions.

Danemark

Le Danemark dispose d'un système de réduction intégrée de la pollution depuis 1974. Sa dernière révision date de 1991. La loi y afférente a pour but de garantir un développement social durable, respectant les conditions de vie de l'être humain et assurant la protection de la flore et de la faune.

Les objectifs de la loi de 1991 comprennent la prévention et la lutte contre la pollution atmosphérique, des eaux et des sols, contre les nuisances occasionnées par les vibrations et le bruit, la réduction de la consommation et du gaspillage de matières premières et autres ressources, ainsi que la promotion du recyclage et la réduction des problèmes liés à l'élimination des déchets. La loi met l'accent sur les résultats susceptibles d'être obtenus par l'utilisation de la "technologie la moins polluante".

Lors de la conception et de l'exploitation d'une installation, y compris le choix des procédés de production, des matières premières et des substances auxiliaires, il convient de prendre des mesures pour réduire l'utilisation de ressources, la pollution et la production de déchets. Lors de la spécification du type et de l'ampleur des mesures destinées à prévenir la pollution, sont pris en considération la nature de l'environnement physique et l'incidence vraisemblable de la pollution sur cet environnement, ainsi que l'intégralité du cycle des substances et matières, en s'efforçant de réduire le gaspillage des ressources.

Espagne

Le système de cet Etat membre n'est pas intégré : les autorités régionales sont chargées de l'application de la législation relative aux émissions atmosphériques et aux déchets, les autorités nationales des bassins hydrographiques sont en charge des rejets dans les eaux.

France

Une première approche intégrée de la réduction de la pollution existe en France depuis 1810. La loi la plus récente en la matière date de 1976 et concerne les installations classées pour la protection de l'environnement. Les installations qui présentent les risques les plus élevés doivent recevoir une autorisation préalable délivrée par le Préfet

Néanmoins, afin d'éviter de considérables distorsions lors de la mise en application de ces dispositions, le ministère de l'environnement élabore des circulaires reprenant des prescriptions techniques. La pollution est réduite grâce à une "approche parallèle", c'est-à-dire une approche technico-économique consistant en l'utilisation des meilleures techniques antipollution disponibles (n'engendrant pas de coûts excessifs) pour la réduction de la pollution dans son ensemble à partir de l'installation, tout en s'assurant que la pollution survenant n'aura pas de répercussions ou ne nuira pas de manière irrémédiable à l'environnement (approche ciblée sur la qualité). Les installations classées font l'objet d'inspections assurées par un service spécialisé (la DRIRE) qui, en règle générale, est en fait également consulté par l'exploitant avant qu'une demande d'autorisation ne soit introduite.

En outre, le gouvernement Français a créé une nouvelle agence compétente dans le domaine de la protection environnementale, l'ADEME, à partir du regroupement de trois agences existantes compétentes dans les domaines de la réduction de la pollution atmosphérique, de l'élimination des déchets et de la maîtrise des consommations d'énergie.

Cette institution conforte l'approche intégrée retenue. S'agissant de la relation entre le Droit des installations classées et la

Directive communautaire, le champ d'application défini dans la Directive est moins vaste que la catégorie française des Installations de classe A (les plus dangereuses).

Grèce

Les installations industrielles doivent être autorisées par les ministères de l'industrie et de l'énergie avant d'être mises en place et exploitées. Le permis est octroyé à la condition qu'il soit démontré que l'exploitation de l'installation industrielle ne cause pas de détérioration importante aux zones environnantes. Les critères varient selon la localisation, le type de procédé et de matières premières utilisées, les garanties offertes pour l'élimination des déchets etc.

Irlande

Une loi a été adoptée en 1992 en vue d'établir un système de réduction intégrée de la pollution, devant être géré par une nouvelle agence de protection de l'environnement. L'autorisation intégrée remplacera le système existant d'autorisations séparées pour la réduction de la pollution des eaux, de la pollution atmosphérique, de la production de déchets et intégrera également la réduction du bruit.

L'agence se devra de fonctionner selon cinq principes généraux, dont les plus importants, au regard de la prévention et du contrôle intégré de la pollution, consistent :

- d'une part, à promouvoir une conception, des procédés et modes d'exploitation durables et ne nuisant pas à l'environnement et,
- d'autre part, à tenir compte de la nécessité de se prémunir au regard des nuisances potentielles causées par les émissions et de préserver un équilibre entre la nécessité d'une protection de l'environnement et les coûts que celle-ci entraîne.

L'agence est susceptible de ne pas délivrer l'autorisation intégrée tant qu'elle n'obtient pas la garantie que des normes de qualité de l'environnement seront respectées et que la meilleure technique disponible (n'engendrant pas de coûts excessifs) sera employée pour prévenir, limiter ou réduire toutes les émissions de l'entreprise.

Italie

La mise en oeuvre de la législation relative aux émissions industrielles, ainsi que l'élaboration de certaines réglementations en la matière, relève des autorités régionales et locales, organisées par milieu.

Luxembourg

Au Luxembourg, une approche intégrée est mise en oeuvre depuis plusieurs années. La dernière législation en la matière est la loi sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes de 1990 qui requiert une autorisation pour exploiter de tels établissements. Ces installations sont inspectées par l'administration de l'environnement.

Pays-Bas

La réduction de la pollution aux Pays-Bas s'effectue traditionnellement par secteur. Ainsi, la plupart des lois et règlements concerne un seul secteur environnemental. Cependant, la Loi sur la protection de l'environnement est entrée en vigueur en 1980, jetant les bases de dispositions plus générales concernant, entre autres, des organismes consultatifs, une planification et l'octroi d'autorisations (telles les procédures concernant l'accès du public aux informations).

Cette loi a été étendue en 1992, de telle sorte que celle-ci serve également de moyen de mise en oeuvre d'une approche intégrée. Elle contient, notamment, des dispositions relatives aux exigences de qualité de l'environnement, à l'évaluation de l'incidence sur l'environnement, aux obligations de surveillance des rejets, à l'octroi d'autorisations et aux règles générales, à la mise en oeuvre et plus particulièrement, aux procédures de coordination, telles la fusion de la Loi sur les nuisances et de plusieurs dispositions contenues dans d'autres lois sur l'environnement.

Portugal

Un nouveau décret relatif à l'autorisation de l'activité industrielle a été promulgué en 1991. En vertu de ce décret, une "entité coordinatrice" est responsable de la délivrance d'une autorisation. Le décret établit également que les autorités responsables de l'environnement sont habilitées à demander l'intégration de leurs conditions et exigences dans les conditions de l'autorisation. En outre, l'entité coordinatrice peut décider, lorsqu'elle le juge opportun, de lier la délivrance de l'autorisation à la présentation d'une licence de rejet d'effluents, dont l'obtention est soumise à une procédure d'autorisation distincte.

Royaume-Uni

Dans les années 70 et 80, la conviction selon laquelle l'élimination des polluants se ferait de manière aléatoire, sans prise en considération de l'évaluation globale d'une solution environnementale optimale, tant que persisterait une protection cloisonnée des secteurs environnementaux, s'est largement répandue. C'est pourquoi la Loi sur la protection de

l'environnement adoptée en 1990 a institué, en Grande-Bretagne, un système de réduction intégrée de la pollution. En fixant les conditions d'une autorisation, l'autorité compétente s'impose le devoir de garantir que certains objectifs sont atteints.

Aspect important, la loi exige que les meilleures techniques disponibles (n'entraînant pas de coûts excessifs) soient exploitées :

- afin avant tout de prévenir et, uniquement si cela s'avère impossible, de réduire à un minimum les rejets de substances dans l'environnement;

- afin que les substances réellement émises soient rendues inoffensives et ne soient pas à l'origine du non - respect des exigences de qualité de l'environnement et enfin,

- que la "meilleure solution environnementale applicable" soit mise en pratique, afin que l'incidence des émissions d'installations sur l'environnement en général soit réduite au minimum.

OCDE

En janvier 1991, le Conseil de l'OCDE recommandait à ses pays membres, le cas échéant, d'adopter de nouvelles législations ou d'amender les législations existantes. Certains pays membres de l'OCDE non membres de la Communauté possèdent également une expérience en matière de réduction intégrée de la pollution, notamment la Norvège et la Suède. Le concept a également commencé à susciter de l'intérêt dans plusieurs Etats d'Amérique.

En 1992, un nouveau groupe pour la prévention et le contrôle intégré de la pollution a été constitué et a repris les travaux réalisés par les groupes antérieurs. Ce groupe, qui se concentre sur les formes de prévention et de réduction intégrées de la pollution, a débuté ses travaux sur des thèmes tels les meilleures techniques disponibles, la relation entre les meilleures techniques disponibles et les normes de qualité environnementales, les analyses des cycles de vie et les inventaires d'émissions.

Législation communautaire de l'Union Européenne

L'approche de la législation communautaire concernant la prévention de la pollution industrielle est essentiellement sectorielle. A l'exception de 2 directives pouvant être considérées comme "orientées vers les substances" (directive 87/217/CEE concernant la prévention de la pollution de l'environnement par l'amiante, et directive 89/423/CEE concernant l'élimination des déchets de l'industrie du dioxyde de titane), cette législation a été développée dans le cadre de la directive 76/464/CEE sur la pollution due au rejet de substances dangereuses dans l'environnement

aquatique, et de la directive 84/360/C-concernant la limitation de la pollution atmosphérique.

La présentation faite ci-dessus montre la variété des pratiques des Etats membres dans le domaine de la réduction de la pollution, mais aussi une évolution générale de ces pratiques en direction d'une approche intégrée, favorisée par les expériences déjà menées au niveau national, et par des actions engagées au niveau international en vue de démontrer l'efficacité de cette approche. En outre, elle montre également que cette évolution ne se reflète pas encore dans la législation communautaire.

La Directive précitée 96/61/CE du 24 septembre 1996 prévoit une approche intégrée fondée sur les normes d'émission à la source avec comme palliatif des normes de qualité environnementale si nécessaire, un système d'autorisation lié aux meilleures techniques disponibles et une information importante du public.

9 Les moyens de parvenir à une approche intégrée dans le projet de loi

- Les meilleures techniques disponibles : L'objectif des meilleures techniques disponibles consiste à éviter les émissions dans l'atmosphère, les eaux et les sols. Lorsque cet objectif est impossible à réaliser, la réduction (au minimum) des émissions doit être recherchée. Et en cas de présence d'émissions, les meilleures techniques disponibles sont destinées à assurer une récupération et un recyclage adéquats. Le mode d'exploitation industriel retenu pour l'installation devra être le meilleur, du point de vue de l'environnement, pris dans son intégralité.
- Conformément aux approches désormais utilisées dans plusieurs pays sur l'importance et la nécessité d'assurer une gestion rationnelle des ressources naturelles, la raison d'être des meilleures techniques disponibles, tenant compte du principe de développement durable, est aussi de prendre en compte l'efficacité énergétique et l'utilisation harmonieuse des ressources. Dans certains cas particuliers, il peut s'avérer possible de réduire davantage les émissions d'une installation, mais en sollicitant une consommation d'énergie supérieure préjudiciable à l'environnement. L'occasion est donnée d'appréhender au stade de la conception des lois ou règlements sectoriels (eau, air, sol), et de la loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution, l'harmonisation des principes régissant les meilleures techniques disponibles.
- Les meilleures techniques disponibles ne doivent pas entraîner de coûts excessifs et doivent tenir compte des contingences socio-économiques locales.

10 L'approche Coût/Bénéfice retenue en matière de prévention et de contrôle intégré de la pollution

Selon l'OCDE, la réduction des rejets d'une installation dans tous les milieux naturels est bien souvent nettement moins onéreuse que l'introduction de techniques distinctes pour les rejets séquentiels dans chaque milieu naturel. Ces réductions à la source peuvent aussi favoriser une utilisation plus rationnelle des matières, de l'eau et de l'énergie. Ainsi, des entreprises chimiques françaises ont récemment investi 86,8 et 4,5 millions de francs français dans la technologie propre.

Il serait utile de mener, au Liban, une étude coût/bénéfice pour valider ou au contraire infirmer cette opinion désormais largement répandue dans les Etats européens.

11 Le processus d'élaboration et d'adoption du projet de loi devrait faire l'objet d'une méthodologie reposant sur une large concertation entre l'ensemble des partenaires concernés (départements ministériels, Associations professionnelles du secteur industriel (grandes industries, PMI/PME) et Associations de protection de l'environnement)

Plusieurs remarques d'ordre méthodologique s'imposent avant d'exposer le travail d'analyse et de proposition :

- adopter une approche transversale et cohérente dans l'élaboration du projet de loi,
- ce travail de préparation législative et réglementaire pour qu'il ne soit pas théorique doit être accompagné d'une réelle investigation de terrain auprès des principaux intéressés : les industriels et les associations de protection de l'environnement.

C'est pourquoi il nous a semblé nécessaire d'établir une note méthodologique destinée à préparer correctement ces milieux à un nouveau cadre juridique. Le questionnaire et les recommandations élaborées ont un objectif pédagogique prioritaire pour une sensibilisation des acteurs de terrain mais aussi pour élaborer des annexes techniques qui tiennent compte des réalités techniques, scientifiques et économiques.

Sans ce travail de terrain il faut craindre des risques d'inadéquation des instruments juridiques proposés aux réalités socio-économiques du milieu industriel entre autres.

Le projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution, ne peut être adopté sans concertation préalable approfondie avec les différents acteurs publics et privés, tant au plan local que national.

Afin de se préparer correctement à cette échéance, le document particulier de méthodologie joint vise à connaître les réactions des différentes parties :

- au niveau des relations interministérielles,
- au niveau des relations avec l'industrie et les associations de protection de l'environnement.

Le questionnaire élaboré à cette fin et les recommandations ne prétendent pas à l'exhaustivité : ils constituent des pistes de travail nécessaires à une approche concrète et intégrée de ce projet de loi.

Le questionnaire a d'ailleurs vocation à interroger les acteurs, mais aussi de les informer de ce projet (voir document de méthodologie ci-après).

IV Note méthodologique relative au processus d'élaboration du projet de loi et de ses annexes

Aux fins de répondre pleinement à l'objectif de développement durable et dans le souci d'une application effective de la loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution, le projet de texte pourrait donner lieu à une concertation avec les secteurs économiques visés par ce texte.

Aussi, il serait utile de recueillir le sentiment de ces opérateurs à travers une grille de questions dont nous formulons ci-après une liste nullement exhaustive. Ces questions seraient bien entendues annexées au projet de loi et seraient précédées d'une courte présentation des objectifs du texte ainsi que reproduit ci-après.

1 Présentation des objectifs du projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution :

La prévention et le contrôle intégré permettent d'évaluer la totalité des émissions de différents typés¹ de substances chimiques, de détecter les possibilités de réduction de ces rejets et de choisir les dispositifs de réduction qui permettent de réduire la totalité des risques en engendrant les coûts les plus faibles possibles, voire en dégagant des bénéfices.

Le moyen le plus simple de parvenir à cet objectif est de prendre ces aspects en compte dès les premiers stades de l'étude. Une telle approche constitue la meilleure manière de promouvoir l'application de technologies propres et de sélectionner les meilleures technologies de réduction de la pollution disponibles ou les meilleures solutions générales en matière de protection de l'environnement.

En outre, l'identification des possibilités de réduction de la production des déchets, l'application de la conception de systèmes intégrés de réduction de la pollution ou des évaluations des incidences sur l'environnement sont possibles. L'octroi d'autorisations ou de permis uniques constitue un outil utile pour la promotion d'une production plus propre (définition admise par l'OCDE).

2 Questionnaire à soumettre aux opérateurs économiques concernés par le projet de loi ou à leurs Associations professionnelles le cas échéant.

(a) Sélection de l'option environnementale la plus appropriée :

Si une demande d'autorisation, telle que prévue dans le projet de loi devait être déposée, pensez-vous possible :

- D'introduire les aspects environnementaux dans la conception du projet au stade le plus précoce possible;
- D'identifier les différentes possibilités avec précision de manière à définir un éventail d'options aussi exhaustif que possible;
- D'identifier tout à fait en amont les dommages potentiels susceptibles d'affecter l'environnement;
- D'assurer que vous serez en mesure de produire la documentation jointe (dont copie de la loi vous est donnée);
- D'envisager à court et long terme les incidences locales de l'exploitation de l'installation sur l'environnement;
- De déterminer le coût de la prévention à la source par rapport à la prévention "à la sortie" de l'effluent s'agissant des meilleures techniques disponibles;
- D'assurer une information objective quant au suivi des effets de l'installation sur l'environnement (et sur le lieu de travail);
- Avez-vous intégré ou envisagé le concept d'étude d'impact sur l'environnement ?

(b) Cibles de la loi :

- Pensez-vous que la loi doive s'appliquer aux grandes installations et/ou aux PMI/PME,
- Pensez-vous réaliste que le projet de loi ne propose pas de normes adaptées à la taille des installations mais focalise la portée de la loi sur leur dangerosité.

(c) Informations :

- Seriez-vous favorable ou hostile à une information détaillée du public et le cas échéant à sa participation à la procédure d'autorisation (par l'intermédiaire notamment d'associations de protection de l'environnement) ?

V Projet de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution.

Article 1^{er} : Objectif et champ d'application

La présente loi a pour objet la prévention et le contrôle intégré de la pollution en provenance des activités figurant à l'annexe 1. Elle prévoit les mesures visant à éviter et lorsque cela s'avère impossible, à réduire les émissions des activités susvisées dans l'air, l'eau et le sol, y compris les mesures concernant les déchets afin de limiter les atteintes à l'environnement considéré dans son ensemble et cela sans préjudice des lois sectorielles en la matière.

Article 2 : Définitions

1 **Installation** : un bien immeuble dans lequel interviennent une ou plusieurs des activités figurant à l'annexe 1, ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution.

2 **Installation existante** : une installation en service ou une installation autorisée eu égard à la législation avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, à condition que cette installation soit mise en service au plus tard un an après la date de mise en vigueur de la présente loi.

3 **Substances** : tout élément chimique et ses composés, à l'exclusion des substances radioactives et des organismes génétiquement modifiés tel que définis dans l'annexe 2.

4 **Pollution** : toute contamination ou modification directe ou indirecte de l'environnement provoquée par tout acte susceptible d'entraîner une gêne ou un danger pour la santé, la salubrité publique, la sécurité ou le bien être des personnes ou une atteinte ou des dommages au milieu naturel ou aux biens.

Ces actes résultent de l'introduction directe ou indirecte, par l'activité humaine, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air,

l'eau ou le sol, susceptibles d'entraîner des dommages tels que décrits à l'alinéa précédent.

5 **Nuisance** : toute action qui comporte un risque ou une gêne notables pour la santé, le bien-être de l'homme, ou qui peut atteindre indirectement celui-ci par des répercussions sur son patrimoine naturel, culturel ou économique.

6 **Dégradation** : pollution ou toute autre modification de l'environnement due à des activités humaines et susceptibles de nuire à l'équilibre écologique, à la qualité de la vie et à la santé humaine, au patrimoine naturel, historique ou culturel ainsi qu'aux valeurs esthétiques.

7 **Emission** : le rejet direct ou indirect d'une substance, de vibrations, de chaleur, de lumière ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol, y compris pour ce dernier le dépôt, le stockage ou l'élimination.

8 **Valeurs limites d'émissions** : la masse, exprimée en fonction de certains paramètres spécifiques, la concentration et/ou le niveau d'une émission à ne pas dépasser au cours d'une ou plusieurs périodes données. Les valeurs limites d'émission peuvent être fixées également pour certains groupes, familles ou catégories de substances, notamment celles visées à l'annexe 2, et cela sans préjudice des autres dispositions législatives en la matière .

Les valeurs limites d'émission des substances sont généralement applicables au point de rejet des émissions à la sortie de l'installation, une dilution éventuelle étant exclue dans leur détermination.

En ce qui concerne les rejets indirects dans l'eau, l'effet d'une station d'épuration peut être pris en considération lors de la détermination des valeurs limites d'émission de l'installation, à condition de garantir un niveau équivalent de protection de l'environnement dans son ensemble et de ne pas conduire à des charges polluantes plus élevées .

9 **Norme d'immission ou norme de qualité environnementale** : les normes d'immission ou normes de qualité environnementale s'entendent des influences causées par les émissions sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, le climat, les biens culturels et les autres biens et consistent en une série d'exigences qui devront être satisfaites à un moment donné par un environnement donné ou une partie spécifique de celui-ci, telles que spécifiées dans les textes d'application de la présente loi.

10 **Autorité compétente** : l'autorité ou les autorités - organismes et organes - qui sont chargés eu égard à la législation, de faire appliquer les obligations découlant de la présente loi.

11 **Autorisation** : l'autorisation s'entend de la décision écrite de l'autorité compétente accordant le droit d'exploiter tout ou partie d'une installation sous certaines conditions permettant d'assurer que celle-ci satisfait aux exigences de la présente loi . Une autorisation peut être valable

pour une ou plusieurs installations ou parties d'installations situées sur le même site et exploitées par le même exploitant.

12 a **Modification de l'installation** : une modification des caractéristiques ou du fonctionnement ou une extension de l'installation pouvant entraîner des conséquences pour l'environnement

12 b **Modification substantielle** : une modification de l'installation qui de l'avis de l'autorité compétente peut avoir des incidences négatives et significatives sur l'hygiène et la sécurité des personnes et sur l'environnement.

13 **Meilleures techniques disponibles économiquement viables sur le plan national** : s'entend des techniques les mieux adaptées au respect des valeurs limites d'émissions, visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble.

- a) **"meilleures"** : les techniques les plus efficaces pour atteindre un niveau général élevé de protection de l'environnement dans son ensemble.
- b) **"techniques"** : s'entend des techniques employées et la manière dont l'installation est conçue, construite, entretenue, exploitée et mise à l'arrêt.
- c) **"disponibles"** : s'entend des techniques mises au point sur une échelle permettant de les appliquer dans le secteur industriel concerné tenant compte des conditions économiquement et techniquement viables et prenant en considération les coûts et les avantages, que ces techniques soient utilisées ou produites ou non sur le territoire national, pour autant que l'exploitant concerné puisse y avoir accès dans des conditions technologiques et financières raisonnables.
- d) **"économiquement viables sur le plan national"** : tenant compte de l'objectif de développement durable.

14 **Exploitant** : toute personne physique ou morale qui exploite ou détient l'installation ou toute personne qui s'est vu déléguée le contrôle du fonctionnement technique de ladite installation.

Article 3 : Dispositions générales relatives aux obligations de l'exploitant

1 Tout exploitant doit s'efforcer de prendre des mesures visant à prévenir à la source toute pollution ou nuisance et à réduire au minimum les effets défavorables susceptibles d'être engendrés par ses actes ou omissions.

2 Dans le cas où une activité visée à l'annexe 1 engendre directement ou indirectement une pollution ou une nuisance, l'exploitant concerné doit prendre les mesures nécessaires pour éliminer dans toute la mesure du possible lesdites pollutions ou nuisances en conformité avec les dispositions de la présente loi.

3 Si la pollution ou la nuisance entraîne une dégradation au sens de la présente loi, l'exploitant supporte le coût de la remise en état de l'environnement effectuée par lui-même ou par l'Etat.

4 Lorsque cette remise en état n'est pas possible, l'exploitant est tenu de compenser financièrement cette dégradation dans les conditions et procédures prévues par un texte d'application de la présente loi.

5 L'autorité compétente s'assure que l'installation sera exploitée de manière à ce que :

(i) toutes les mesures de prévention appropriées soient prises contre les pollutions, notamment en ayant recours aux meilleures techniques disponibles,

(ii) aucune pollution importante ne soit causée,

(iii) l'énergie soit utilisée de manière efficace et aussi économe que possible,

(iv) les mesures nécessaires soient prises lors de la cessation définitive des activités afin d'éviter tout risque de pollution et de remettre le site de l'exploitation dans un état environnemental aussi satisfaisant que possible.

6 Lorsqu'elle établit les conditions d'autorisation, l'autorité compétente tient compte des principes généraux visés ci-dessus.

Article 4 : Autorisation d'exploitation d'installations nouvelles

Aucune installation nouvelle ne doit être exploitée sans autorisation répondant aux obligations de la présente loi et respectant les dispositions des annexes 1 et 2.

Article 5 : Conditions d'autorisation de fonctionnement des installations existantes

La ou les autorités compétentes veillent, par des autorisations délivrées conformément aux articles 6 et 8 de la présente loi ou, de manière appropriée, par le réexamen des conditions d'exploitation et, le cas échéant, leur actualisation, à ce que les installations existantes soient exploitées conformément aux articles 3, 7, 9, 10, 13, 14, 15, au plus tard trois années après la date de mise en application de la présente loi.

Article 6 : Demande d'autorisation

La demande d'autorisation visant une installation, adressée à l'autorité compétente doit comprendre une description :

- de l'installation (nature et ampleur des activités);

- des matières premières et auxiliaires, des substances et de l'énergie utilisées dans ou produites par l'installation;
- des sources d'émission de l'installation;
- de l'état du site d'implantation de l'installation;
- de la nature et des quantités des émissions prévisibles de l'installation dans chaque milieu ainsi qu'une identification des effets significatifs des émissions sur l'environnement;
- de la technologie prévue et des autres techniques visant à prévenir les émissions provenant de l'installation ou, si cela n'est pas possible, à les réduire;
- si nécessaire, des mesures concernant la prévention et la valorisation des déchets générés par l'installation;
- les autres mesures prévues pour remplir les principes généraux des obligations fondamentales de l'exploitant visés à l'article 3;
- des mesures prévues pour la surveillance des émissions dans l'environnement.

Article 7 : Coordination administrative dans la délivrance de l'autorisation

1 Si plusieurs autorités compétentes interviennent au titre de l'instruction visant la délivrance de l'autorisation, les mesures nécessaires seront prises afin que la procédure et les conditions d'autorisation soient pleinement coordonnées, aux fins de garantir une approche intégrée effective entre toutes les autorités compétentes.

2 Un texte d'application de la présente loi détermine l'autorité compétente en charge de cette coordination administrative et de la responsabilité de la délivrance de l'autorisation.

Article 8 : Décisions

L'autorité compétente visée à l'alinéa 2 de l'article 7 accorde une autorisation assortie de conditions définies à l'article 9, garantissant que l'installation répond aux exigences prévues par la présente loi ou refuse d'accorder ladite autorisation dans le cas contraire, en motivant sa décision dans ce dernier cas.

Article 9 : Conditions visées par l'autorisation

1. La ou les autorités compétentes s'assurent que l'autorisation comprend toutes les mesures nécessaires au respect des dispositions visées aux articles 3 et 10, aux fins d'assurer la protection de l'air, de l'eau et du sol dans leur ensemble.

2. L'autorisation doit fournir des valeurs limites d'émission pour les substances polluantes, notamment celles figurant à l'annexe 2 de la présente loi, susceptibles d'être émises par l'installation concernée en quantité significative eu égard à leur nature et à leur potentiel de transferts de pollution d'un milieu à l'autre (eau, air, sol). Le cas échéant, les valeurs limites d'émission peuvent être complétées ou remplacées par des paramètres ou des mesures techniques équivalents.

3. Sans préjudice des dispositions de l'article 10, les valeurs limites d'émission, les paramètres et les mesures techniques équivalents visés à l'alinéa 2 sont fondés sur les meilleures techniques disponibles sans prescrire l'utilisation d'une technique ou d'une technologie spécifique et en prenant en considération les caractéristiques techniques de l'installation concernée, son implantation géographique et l'état de l'environnement local.

4. L'autorisation contient les exigences appropriées en matière de surveillance des rejets, spécifiant la méthodologie de mesure et leur fréquence, la procédure d'évaluation des mesures ainsi qu'une obligation de fournir à l'autorité compétente les données nécessaires au contrôle et au respect des conditions d'autorisation.

5. L'autorisation contient les mesures relatives aux conditions d'exploitation autres que les conditions d'exploitation normales, lorsque l'environnement risque d'en être affecté, à savoir notamment le démarrage, les fuites, les dysfonctionnement, les arrêts momentanés et l'arrêt définitif de l'exploitation.

6. Sans préjudice de l'obligation de mettre en œuvre une procédure d'autorisation conformément à la présente loi, l'autorité compétente au sens de l'alinéa 2 de l'article 7 peut fixer par arrêté des obligations particulières pour des catégories déterminées d'installations.

Article 10: Meilleures techniques disponibles et normes d'immission ou de qualité environnementale, valeurs limites d'émission, paramètres et mesures techniques équivalents

Une norme d'immission ou de qualité environnementale, les valeurs limites d'émission, les paramètres et les mesures techniques équivalents visés à l'alinéa 2 de l'article 9 ne peuvent établir des conditions plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des meilleures techniques disponibles.

Article 11: Evolution des meilleures techniques disponibles

La ou les autorités compétentes se tiennent informées de l'évolution des meilleures techniques disponibles aux fins d'adapter les normes

d'immission ou de qualité environnementale, les valeurs limites d'émission, les paramètres et les mesures techniques équivalents visés à l'alinéa 2 de l'article 9.

Article 12 : Modifications apportées aux installations par les exploitants

La ou les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires afin que l'exploitant communique toute modification substantielle de l'installation aux dites autorités compétentes.

Article 13 : Réexamen et actualisation des conditions d'autorisation par l'autorité compétente visée à l'alinéa 2 de l'article 7

1. L'autorité compétente prend les mesures nécessaires afin de réexaminer périodiquement et actualiser, si nécessaire, les conditions de l'autorisation.
2. Le réexamen est nécessaire lorsque :
 - la pollution causée par l'installation est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission existantes ou d'inclure de nouvelles valeurs limites d'émission;
 - des changements substantiels dans les meilleures techniques disponibles permettent une réduction significative des émissions sans imposer des coûts excessifs à l'installation concernée;
 - les conditions de sécurité d'exploitation du procédé ou de l'activité l'exigent.

Article 14 : Respect des conditions de l'autorisation

La ou les autorités compétentes prennent les mesures nécessaires pour que :

- les conditions de l'autorisation soient remplies par l'exploitant dans son installation;
- l'exploitant informe régulièrement la ou les autorités compétentes des résultats de la surveillance des rejets de l'installation;
- les inspections puissent être menées par les représentants de ou des autorités compétentes avec le concours de l'exploitant.

Article 15 : Accès à l'information et participation du public à la procédure d'autorisation

L'autorité compétente au sens de l'alinéa 2 de l'article 7 prend les mesures nécessaires pour garantir que les demandes d'autorisation de nouvelles installations soient rendues accessibles au public dès le dépôt de la demande afin qu'il puisse donner son avis avant que l'autorité ne prenne sa décision.

Un cahier d'observations est ouvert à cet effet par la dite autorité compétente.

Article 16 : Dispositions financières

1. Sauf dans les cas où il en est prévu autrement par la présente loi ou les textes d'application, le coût des mesures prises pour réduire, combattre ou éliminer les pollutions ou les nuisances sont à la charge de l'auteur de la pollution ou de la nuisance.

2. Des mesures financières peuvent être instituées dans un texte d'application de la présente loi aux fins de faciliter le respect des dispositions de la présente loi par les exploitants d'installations existantes.

Article 17 : Procédure et poursuites

1. Le contrôle de l'application de la présente loi et des mesures prises pour son exécution est exercé par les agents de l'Administration commissionnés et assermentés à cet effet. Ceux-ci sont soumis à l'obligation de secret professionnel.

2. Sous réserve du respect des conditions prescrites à l'alinéa suivant, les agents, munis de leur commission d'emploi faisant état de leur prestation de serment ainsi que d'un insigne apparent indiquant leur qualité, peuvent:

- accéder à tous locaux ou moyens de transport à usage professionnel, et procéder, sur pièces ou sur place, à toutes opérations de vérification qu'ils jugent nécessaires;
- prélever tous échantillons et effectuer toutes mesures appropriées;
- requérir la communication des livres, factures, documents techniques ou professionnels, et à en prendre copie s'il échet;
- immobiliser, au besoin par l'apposition de scellés, tous produits, matières, substances ou déchets détenus dans les locaux ou moyens de transport susvisés;
- recueillir auprès de toute personne, sur convocation ou sur place, tous renseignements ou justifications utiles.

3. Hormis les cas de flagrance, la visite des locaux ou des moyens de transport et les opérations de vérification sur place, prévues à l'alinéa précédent, ne peuvent avoir lieu :

- qu'entre six et vingt et une heures ou pendant les horaires de fonctionnement de l'installation;
- qu'en présence de l'occupant des lieux, du propriétaire ou de l'utilisateur des moyens de transport, ou de leur représentant ou, à défaut, d'un officier de police judiciaire requis à la demande des agents.

4 A l'issue de la visite et des opérations de vérification, un compte-rendu est dressé, daté et signé par les agents. Un exemplaire est remis à l'occupant des lieux, au propriétaire ou à l'utilisateur des moyens de transport ou à leur représentant.

5 Lorsqu'ils constatent des faits de nature à entraîner des poursuites pénales ou des sanctions administratives, les agents établissent un procès verbal qu'ils transmettent à l'administration compétente.

Article 17: Sanctions administratives et mesures de sauvegarde

1 Toute autorisation délivrée en vertu de la présente loi peut être suspendue ou révoquée par une décision motivée de l'administration compétente, lorsque le titulaire de l'autorisation ou son préposé méconnaît les obligations mises à sa charge par ladite loi ou par l'autorisation elle-même.

2 Préalablement à toute décision prise en vertu de l'alinéa précédent, les personnes intéressées sont entendues en leurs explications ou dûment appelées à les fournir.

3 Dans tous les cas de méconnaissance d'obligations prescrites par la présente loi ou par une autorisation et indépendamment de toute mesure de suspension ou de révocation, l'autorité compétente peut mettre l'intéressé en demeure de faire cesser les irrégularités ou les nuisances qui lui sont imputables ou d'en faire cesser les effets.

4 Lorsque la mise en demeure est restée infructueuse au terme du délai imparti ou en cas d'urgence, l'autorité compétente peut prononcer toutes mesures de sauvegarde appropriées, telles que :

- l'arrêt ou la suspension d'opérations de production, de manipulation ou de transport de matières, produits, substances ou déchets concernés par la présente loi;
- leur saisie, leur stockage, leur neutralisation, leur immobilisation ou leur destruction;
- la fermeture temporaire des installations ainsi que la saisie de documents ou du matériel d'exploitation.

Article 18 : Sanctions pénales

(Les sanctions relatives à la violation des dispositions de la présente loi doivent être adaptées à l'échelle des peines du Code Pénal libanais).

Article 19 : Dispositions finales

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

Annexe 1
Catégories d'activités industrielles visées à l'article 1

- industries d'activités énergétiques;
- production et transformation des métaux;
- cimenteries;
- huileries;
- sucreries;
- industries minérales;
- industries chimique;
- traitement et élimination des déchets;
- autres (à adapter au contexte libanais progressivement et en tenant compte de la nomenclature sur les installations classées. L'annexe 1 devrait inclure l'ensemble des activités soumises à autorisation au sens de la législation à moderniser portant actuellement sur les établissements dangereux, incommodes et insalubres).

Annexe 2

Liste indicative des principales substances à prendre en compte pour la fixation des valeurs limites d'émission

AIR

1. oxydes de soufre et autres composés du soufre;
2. oxydes d'azote et autres composés de l'azote;
3. monoxyde de carbone;
4. composés organiques volatiles;
5. métaux et leurs composés;
6. poussières;
7. amiante (particules en suspension);
chlore et ses composés;
9. fluor et ses composés;
10. arsenic et ses composés;
11. cyanures;
12. substances et préparations dont il est prouvé qu'elles possèdent des propriétés cancérigènes, mutagènes ou susceptibles d'affecter la reproduction via l'air;
13. polychlorodibenzodioxine et polychlorodibenzofurannes.

EAUX

1. composés organohalogénés et substances susceptibles de former de tels composés en milieu aquatique;
2. composés organophosphorés;
3. composés organostanniques;
4. substances et préparations dont il est prouvé qu'elles présentent des propriétés cancérigènes, mutagènes ou susceptibles d'affecter la reproduction dans le milieu aquatique ou par l'intermédiaire de celui-ci;
5. hydrocarbures persistants et substances organiques toxiques persistantes et bioaccumulables;
6. cyanures;
7. métaux et leurs composés;
8. arsenic et ses composés;
9. biocides et produits phytosanitaires;
10. matières en suspension;
11. substances contribuant à l'eutrophisation (en particulier nitrates et phosphates);
12. substances exerçant une influence défavorable sur le bilan d'oxygène (et mesurables par des paramètres, tels que DBO, DCO).

VI Recommandations atives au processus d'élaboration définitive de loi sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution

ble et la réduction intégrée de la pollution ne peuvent se
ul projet de loi proposé dans le présent rapport. Hormis la
adoption d'un projet de loi cadre portant Code de
nent préalablement rappelée, il conviendrait de disposer en
s d'un corps de textes relatifs à la lutte contre les pollutions et
s, conçus dans une perspective intégrée et complémentaire.

uridique, ce corps de textes pourrait être organisé à partir du
sur la prévention et le contrôle intégré de la pollution autour
mair. appréhendant directement ou indirectement les
t nuisances :

- Les déchets.
- Les installations classées et les dispositifs potentiellement
- Les substances chimiques, nocives et dangereuses.
- Les fumées, les odeurs et les bruits.
- La protection contre les rayonnements ionisants.
- Les études d'impact sur l'environnement.

paration et l'adoption du projet de loi sont ambitieuses. Il
ait cependant de ne pas en faire une fin en soi mais un moyen
un dialogue environnemental constructif avec les opérateurs
es. Un des moyens recommandés à cet effet est d'engager une
sur l'introduction de mécanismes contractuels entre
tration et les opérateurs économiques.

rd, les accords volontaires de protection de l'environnement
de branches passés avec l'industrie) seraient particulièrement à
Ce dispositif est utilisé par un nombre croissant d'Etats. Pour
re que l'exemple européen, plusieurs Etats membres de l'Union
ne ont introduit ces techniques dans leur droit interne depuis
s années et la Commission de Bruxelles a établi des "General
s for the use of Environmental Agreements".

proche permet de limiter l'inflation législative et réglementaire
cela développe un recours accru à de nouveaux instruments
es et financiers fondés sur les mécanismes du marché et mieux

adaptés au fonctionnement de ce dernier. Plusieurs systèmes juridiques utilisent ainsi dans différents secteurs une "contractualisation" des rapports Etat-opérateurs économiques afin de faciliter la transmission du "signal adéquat" aux agents économiques et de diminuer l'ingérence administrative.

- 3 Le projet de loi tel que décrit dans l'exposé des motifs énonce des principes généraux, édicte des normes d'émission voire d'immission (normes de qualité environnementale), et régit les procédures d'autorisation et de contrôle, mais rien ne pourra être fait sans la compréhension et l'acceptation des finalités du projet par l'industrie.
- 4 Une loi de prévention et de contrôle intégré de la pollution, si elle doit énoncer des normes contraignantes, doit être néanmoins élaborée sur le principe du dialogue avec l'industrie.
- 5 Cette démarche doit se situer dans une réflexion à mener sur les études d'impact environnementales : le chef d'entreprise ne doit pas redouter la multiplication des procédures d'autorisation prévues ou envisagées par la législation et la réglementation. Une réglementation précise sur les études d'impact doit être mise en place, dans la perspective contemporaine de l'évaluation environnementale, associant le Ministère de l'Environnement aux différents Ministères techniques concernés. D'ores et déjà, certaines implantations industrielles ont donné lieu à une étude d'impact sur l'environnement, tel par exemple le nouveau four de la Cimenterie Nationale. Mais l'utilisation de cet instrument doit reposer, comme dans les autres pays, sur un dispositif juridique connu des opérateurs économiques et des administrations concernées.
- 6 Il pourrait être envisagé d'introduire dans le droit libanais en l'acclimatant le "principe de subsidiarité", développé dans le cadre de l'Union Européenne, rapprochant le processus décisionnel des réalités "de terrain", de l'administration centrale vers les administrations déconcentrées et les collectivités décentralisées et de l'Administration vers les opérateurs économiques et plus largement la société civile.
- 7 Le contrôle et la réduction de la pollution, bien qu'assurés normalement et principalement par les pouvoirs publics, pourraient également associer la société civile et notamment les organisations non-gouvernementales. Les associations peuvent s'avérer être des vecteurs importants de "veille environnementale", d'autant que les pollutions frappent directement la population et la santé de l'homme. Les Associations de protection de l'Environnement sont agréées par le Ministère de l'Environnement. Il conviendrait peut-être, comme le font plusieurs pays, de leur permettre de se porter partie civile devant les tribunaux lorsqu'un fait de pollution a entraîné un dommage.

13

II LISTE DES PERSONNES AYANT PARTICIPE A DES SÉANCES DE TRAVAIL AVEC LE CONSULTANT

Le consultant tient à remercier vivement l'ensemble des personnalités ci-dessus pour leur disponibilité et l'ensemble des informations fournies. Cet effort a été essentiel pour le déroulement de la mission au Liban.

- M. Ross Mountain, Resident Representative, UNDP, Beyrouth.
- Mme Lamya Mansour, Sustainable Development Advisor, UNDP, Beyrouth.
- Mlle Lina Al Khatib, Environmental Focal Point, UNDP, Beyrouth.
- M. Mounir Bu Ghanem, Minister Departmental Staff, Advisor, Ministère de l'Environnement.
- M. Charles Ghafari, Conseiller Juridique, Ministère de l'Environnement.
- M. Naim Samaha, Minister Departmental Staff, Coordinator, Ministère de l'Environnement.
- M. Zahi Abou-Mansour, Minister Departmental Staff, Technical Advisor, Ministère de l'Environnement.
- M. Talal Chartouni, Minister Departmental Staff, Technical Advisor, Ministère de l'Environnement.
- Mlle Sana Sirawan, Chef du Département Protection de la Nature, Ministère de l'Environnement.
- M. Faisal Abu-Izzeddin, Coordinateur National du Programme GEF, Ministère de l'Environnement.
- Mme Randa Nemer, National Project Coordinator, Capacity 21, Ministère de l'Environnement.
- Mlle Hala Fakouri, Point focal pour les projets PNUD, Ministère de l'Environnement.
- M. Fadi Riachi, Environmental Engineering and Management, Ministère de l'Environnement.
- M. Hyam Mallat, National Consultant, Ministère de l'Environnement, Avocat à la Cour de Beyrouth.
- M. Wassim A. Ibrahim, diplomate, Ministère des Affaires Etrangères.

- M. Abdallah Zakhia, Avocat à la Cour de Beyrouth.
- M. Assad A. Serhal, Président du "Lebanese Environmental Forum", Secrétaire Général de la "Society for Protection of the Nature and Natural Resources in Lebanon".
- M. Osama Taha, Senior Environmental Engineer, Dames & Moore, Beyrouth.
- M. Fawaz Mourad, Directeur, Envirotech, Beyrouth.
- M. Ziyad Samir El-Khuri, Operation Manager, Envirotech, Beyrouth.
- M. Iyad Alzaru, Environmental Consultant, Envirotech, Beyrouth.
- M. Pierre J. Doumet, Chief Executive Officer, Cimenterie Nationale SAL, Yarze, Liban.
- M. Pierre Aboué, Directeur Général, Eternit SAL, Chekka, Liban.
- M. Raji Maasri, Project Manager, Normandy Landfill, Treatment Land Development Division, The Lebanese Company for the Development and Reconstruction of Beirut Central District.
- Mlle Lily Badrud-din, Chargée d'études à la Banque Centrale du Liban.

VIII LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES LORS DE LA MISSION

- "Lebanon : identification of policy options for the Ministry of the Environment" (Doc METAP réalisé par le Bureau Environmental Resources Management, Londres ERM - The World Bank), Draft final Report june 1995.
- "Lebanon : assessment of the state of the Environment, for the Ministry of the Environment" (Doc METAP idem que supra) Final Report.
- "Administration et législation de l'environnement au Liban" (Rapport de M. Hyam Mallat pour le Ministère de l'Environnement, 1995, 98p).
- "L'aménagement du territoire et de l'environnement au Liban, analyse économique et sociale", par Hyam Mallat, 1971, 175p, imprimerie Dar Ghandour, Beyrouth.
- "Ministry of Environment, Lebanon. Proposed Development Plan (1995 - 2000). First Report, may 1995, préparé par Richard Labelle.
- "Establishing of an enabling environment for integrating the principles of sustainable development in Lebanon" (Draft proposal for the next phase of Lebanon's Capacity 21 Programme.
- "National Industrial Waste Management Plan. Phase I Report. Data collection, identification and classification of industrial waste sources. Executive summary (Rapport rédigé par le Bureau Dar-Al-Handasah, Shair and Partners pour le Ministère de l'Environnement, République du Liban, août 1996).
- "La réforme du droit de l'environnement au Liban" (Rapport du Pr Jean Untermaier, PNUD / Ministère libanais de l'Environnement, Projet n° LEB/93/009 Capacité 21, septembre 1995, 98p).
- "Séminaire sur la réforme du droit libanais de l'environnement" (Antelias, 8/9 mars 1995, Résumé des interventions).
- "L'amiante ciment, santé et environnement". Rapport établi par la société Eternit. SA libanaise, Chekka (Ensemble de documents réunis par la société sur la réglementation internationale de l'amiante, ses effets sur la santé et l'environnement et les mesures prises par la Société Eternit au Liban).
- Projet de décret relatif à l'évaluation de l'impact des activités et des projets sur l'environnement (non daté, Ministère de l'Environnement).
- Projet de loi relatif au Code de l'Environnement et son exposé des motifs (Ministère de l'Environnement, UNDP/UNEP, Lebanon Capacity 21 Project, Establishment of an Enabling Environment for integrating the Principles of Sustainable Development in Lebanon), juillet 1995.

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام