

**MANUEL DE REFERENCE SUR L'ASPECT ET
L'APPLICATION EFFECTIVE DES DISPOSITIONS
ENVIRONNEMENTALES DANS LA REGION
MEDITERRANEENNE**

Première Partie

QUESTIONS ORGANISATIONNELLES

PRÉFACE

Dans le cadre du programme MED POL - Phase III d'évaluation et de maîtrise de la pollution marine en Méditerranée, adopté en 1996, le volet «maîtrise de la pollution» occupe une place particulière en vue d'aider les pays à respecter les dispositions du Protocole relatif à la protection contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre (Protocole «tellurique»). De fait, l'article 6 du Protocole, qui a été signé en 1980 et révisé en 1996, appelle au renforcement et/ou à la mise en place de systèmes d'inspection dans le domaine de la pollution d'origine tellurique.

Parmi les activités visant à promouvoir les inspections environnementales, un atelier d'experts sur le respect et l'application effective, en Méditerranée, de la législation en matière de lutte contre la pollution provenant de sources et activités situées à terre, s'est tenu à Sorrente (Italie) en 2001, afin d'examiner les progrès accomplis dans ce domaine et de débattre des activités à venir. À l'issue de cet atelier, il a été recommandé que des lignes directrices sur le respect et l'application effective soient élaborées et qu'elles tracent les grandes orientations à suivre plutôt que d'entrer dans des recommandations détaillées.

Ces lignes directrices ont été établies, puis elles ont fait l'objet d'un examen et d'observations de la part des Coordonnateurs nationaux pour le MED POL; le texte final qui en est résulté offre un cadre pour la promotion et le renforcement des systèmes d'inspection environnementale. Les pays peuvent y recourir pour préciser leur propre code de conduite et les pratiques que sont tenus de suivre leurs corps d'inspecteurs.

Suite à l'élaboration des lignes directrices précitées, le besoin s'est fait sentir d'une information plus substantielle sur un certain nombre de questions techniques, en sorte que les éclairages ainsi fournis contribuent à une mise en œuvre plus efficace des dispositions qui y étaient recommandées. C'est ainsi qu'un Manuel, contenant davantage de renseignements détaillés, a été établi sous la supervision technique de l'OMS/MED POL et avec le concours d'une équipe de cinq experts.

Le Manuel a pour objet d'élever le niveau de performance des inspecteurs environnementaux et d'étayer les lignes directrices susmentionnées en fournissant des détails sur l'évaluation, la mise en place, la mise en œuvre et l'entretien d'un programme d'inspection viable.

Tous les aspects d'un programme d'inspection sont traités, et notamment la planification et la conception de programmes de renforcement, la coopération internationale, les sources diffuses de pollution et les stratégies de mise en conformité, le caractère exécutoire des permis, la mise en conformité volontaire, les négociations environnementales, la participation du public, les accords volontaires, les profils d'inspecteurs, les politiques d'inspection et la planification, l'échantillonnage, les techniques d'inspection et la formation. Pour traiter ces aspects d'un programme d'inspection très complet, le Manuel de référence comprend les éléments suivants:

- Questions organisationnelles
- Questions procédurales générales
- Infrastructures humaines
- Échantillonnage.

L'agencement ci-dessus se retrouve dans les quatre volumes, dont chacun présente un sujet spécifique lié aux inspections environnementales. L'équipe d'experts se compose de spécialistes ayant une longue expérience des corps d'inspecteurs dans leurs pays respectifs. Les textes reflètent l'expérience des auteurs sous divers angles et à travers des philosophies différentes qui enrichissent le contenu. Il se peut que certaines questions figurent dans plus d'un volume, et cette répétition est délibérée dans la mesure où elle offre une autre perspective et/ou elle permet d'avoir une compréhension plus complète du volume concerné. L'équipe d'experts se composait des scientifiques ci-après:

M. Yasser Sherif, ancien chef de l'Unité d'inspection environnementale de l'Agence égyptienne des affaires environnementales (EEAA), était chargé de rédiger la partie I consacrée aux «Questions organisationnelles».

M. Rani Amir, directeur de la Division du milieu marin et côtier du Ministère israélien de l'environnement, était chargé de rédiger la partie II consacrée aux «Questions procédurales générales».

M. Allan Duncan, ancien inspecteur en chef du Corps d'inspecteurs de Sa Majesté pour l'environnement (HMIP) au Royaume-Uni, était chargé de rédiger la partie III consacrée aux «Infrastructures humaines».

M. Robert Kramers, spécialiste au Centre néerlandais d'information pour la délivrance des permis et le respect des dispositions en matière d'environnement, était chargé de rédiger la partie IV consacrée à l'«Échantillonnage».

M. Robert Glazer, ancien chef d'un corps d'inspecteurs régional pour le Ministère de l'environnement des Pays-Bas et coordonnateur du Réseau européen pour la mise en œuvre et l'application effective du droit environnemental (IMPEL), était chargé d'élaborer les lignes directrices sur le respect et l'application effective des dispositions et a assuré la coordination et la révision des quatre parties du Manuel de référence.

Table des matières

	Page no.
1. Définition des activités centrales de l'inspectorat	1
1.1 Le système d'inspection	1
1.2 Les activités centrales de l'inspectorat	4
1.3 Gestion de la qualité aux fins de l'application et de l'exécution	5
2. Stratégie de l'inspectorat	6
2.1 Facteurs qui influencent l'élaboration des stratégies	6
2.2 Situation de l'environnement	9
2.3 Détermination des priorités des inspections	10
2.4 Le document de stratégie	12
3. Code de conduite des inspecteurs/protocoles d'inspection	13
3.1 Collecte d'éléments de preuve	13
3.2 Relations entre l'équipe d'inspection et l'installation	15
3.3 Santé et sécurité des inspecteurs	16
4. Questions financières, financement et budget	18
4.1 Évaluation du déficit de financement	18
4.2 Démarches possibles	19
4.3 Appui politique	22
5. Gestion des ressources humaines et planification des effectifs	23
5.1 Effectifs	23
5.2 Différentes activités exigent des compétences techniques diverses	23
5.3 Aptitudes personnelles communes	25
5.4 Planification du personnel	26
5.5 Formation des inspecteurs	26
6. Centralisation ou décentralisation des systèmes d'inspection	28
6.1 Conditions que doit réunir un système d'inspection décentralisé	29
6.2 Décentralisation progressive	30
7. Interventions en cas de non-respect	32
7.1 Facteurs qui affectent l'applicabilité des réglementations	32
7.2 Renforcement de l'application de la réglementation	35
7.3 Intervention en cas de violation	35
8. Vérification du respect des accords volontaires	39
8.1 Accords volontaires	39
8.2 Implication de l'inspectorat dans les accords volontaires	40
9. Élaboration et application de systèmes de gestion environnementale	42
9.1 Relation entre le SGE et les règles environnementales imposées par la loi	43
9.2 Politique d'inspection des installations ayant mis en oeuvre un SGE	44
10. Références	46

1. Définition des activités centrales de l'inspectorat

Les différences qui caractérisent les tâches et responsabilités des inspectorats des divers pays méditerranéens dépendent non seulement de l'étape de développement de la législation environnementale de chaque pays et de l'existence des capacités nécessaires pour appliquer et faire respecter cette législation, mais aussi des décisions de politique générale adoptées dans chaque pays pour résoudre les difficultés rencontrées. Ces différences tiennent cependant au degré relatif d'implication des inspectorats, dont les tâches centrales demeurent identiques.

1.1 Le système d'inspection

Pour pouvoir identifier les activités centrales de l'inspectorat, il importe d'examiner le système d'inspection et ses différentes activités (Figure 1.1). Le système d'inspection comprend deux types d'activités: les premières sont les activités normales (standard) de vérification du respect et d'intervention en cas de non-respect (cycle vérification-intervention) et constituent la base du système. Le deuxième type comprend les activités occasionnelles résultant de l'information en retour tirée du contexte des activités normales. L'exécution des activités normales exige la mise au point et l'application de trois outils:

- Exigences réglementaires
- Permis
- Politique d'intervention en cas de non-respect.

L'information en retour provenant du cycle vérification-intervention affecte ces exigences en permettant de déterminer les progrès accomplis sur la voie du respect de la réglementation et d'identifier les obstacles connexes, et l'on se trouve ainsi en présence de cycles différents, étroitement liés au principal cycle vérification-intervention. Cela étant, le système d'inspection ne doit pas être étudié indépendamment de son contexte étant donné que ses intrants, ses produits et ses performances sont étroitement liés à ces composantes.

1.1.1 Activités normales: Cycle vérification-intervention

Il y a respect lorsque les dispositions de la réglementation et les conditions stipulées dans les permis sont dûment appliquées grâce à l'introduction des modifications souhaitées dans les procédés, matières premières ou méthodes de travail, entre autres. La nature des activités de vérification du respect est donc liée à la portée des exigences réglementaires. Le respect est le résultat commun des efforts des installations, d'une part, et de l'inspectorat et des autorités compétentes, de l'autre. Si ce sont uniquement les installations qui sont responsables du respect des lois, limites et conditions, la vérification du respect et l'intervention en cas de non-respect, y compris au moyen de sanctions, par l'inspectorat et les autorités chargées de l'environnement jouent un rôle indispensable en encourageant les installations à appliquer la réglementation.

Les activités de vérification ont pour but d'identifier les cas de non-respect des dispositions de la réglementation et des permis, et l'intervention peut varier selon le type de violation et aller d'une simple promotion du respect à des sanctions.

- **Promotion du respect**

Cette approche contribue à améliorer les performances environnementales des industries en les aidant à utiliser les mécanismes d'appui technique et financier concernant la gestion et le traitement des déchets, l'application des systèmes d'autosurveillance et les

programmes de réduction de la pollution à la source, le tout dans un objectif unique, qui est le respect des conditions fixées par la législation ou le permis.

- **Mesures d'exécution**

L'on entend par mesures d'exécution l'application des moyens de coercition et des sanctions prévus par la loi pour assurer le respect de la réglementation. Dans la pratique, cependant, les mesures d'exécution sont liées à de multiples aspects, parmi lesquels il convient de citer:

- Les ressources budgétaires et humaines allouées à l'inspectorat.
- Les exigences de l'organe de réglementation.
- Le coût des mesures d'exécution.

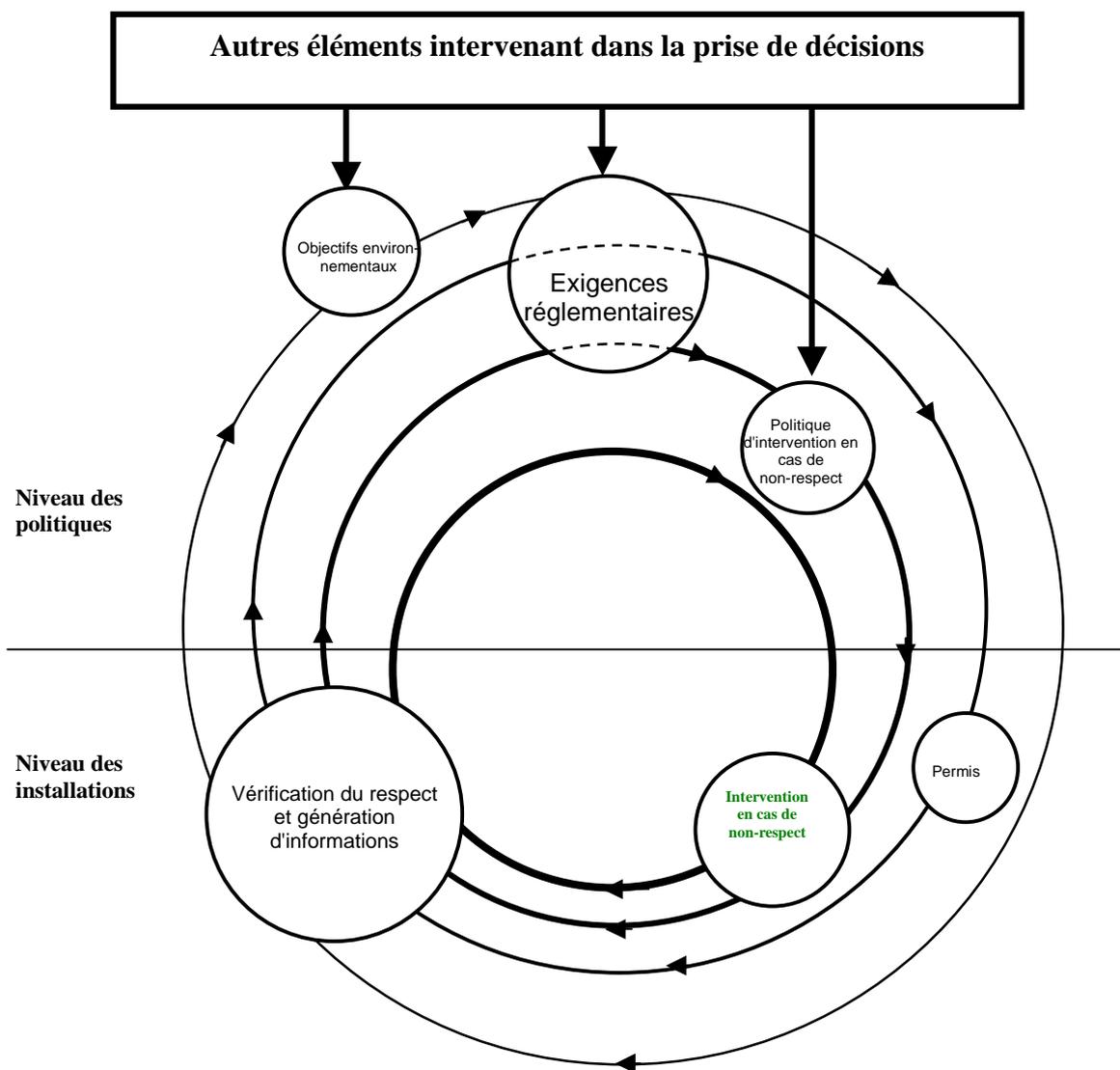


Figure 1.1: Le contexte de l'inspection

1.1.2 Activités d'ajustement: Cycles d'information en retour

- ***Information en retour concernant la politique d'intervention en cas de non-respect***

Si l'on veut que les installations respectent la réglementation et les permis, les mesures d'intervention en cas d'observation doivent répondre à une politique clairement définie. Cette politique d'intervention est élaborée sur la base de la politique nationale du pays et des exigences réglementaires.

La politique d'intervention en cas de non-respect doit tenir compte de l'information en retour produite par les activités de vérification du respect pour déterminer l'adéquation des différentes interventions et la nécessité d'ajuster les politiques. Ces modifications sont introduites sur la base du cadre réglementaire, dans la mesure où celui-ci le permet.

En Égypte, la formulation d'une politique d'intervention clairement définie est apparue comme un moyen important de donner aux inspecteurs des indications spécifiques touchant les décisions à prendre dans les affaires dont ils ont à connaître. Il importe de définir clairement les différents cas de non-respect pour pouvoir appliquer les mesures d'exécution appropriées. La politique en la matière doit tenir compte des éléments à mettre à jour continuellement en fonction des principes stratégiques et des changements de circonstances dans des domaines comme la conjoncture économique, la situation générale en ce qui concerne le respect par les industries, les priorités environnementales, etc. En outre, cette politique doit énoncer les définitions et principes fixes dont il est moins probable qu'ils changent avec le temps. Enfin, elle doit tenir compte clairement des droits des installations.¹

- ***Le deuxième cycle: Information en retour concernant le processus de permis***

Le processus de permis² est un élément des exigences réglementaires. L'octroi d'un permis doit être suivi d'une vérification pour s'assurer que les conditions fixées sont respectées. Les informations en retour générées par le processus de vérification peuvent alors être utilisées pour ajuster le système de permis si les réglementations environnementales applicables le permettent. Selon la législation environnementale égyptienne, par exemple, un permis de manutention de substances et de déchets dangereux peut être révoqué s'il s'avère lors de l'inspection que l'installation a violé les conditions du permis, et il peut être modifié si l'on constate que le permis n'a pas pris en compte de sérieux effets négatifs sur l'environnement.

- ***Le troisième cycle: Information en retour concernant la réglementation environnementale***

Les dispositions réglementaires sont élaborées sur la base des éléments utilisés pour la prise de décisions à l'échelon national et des objectifs environnementaux identifiés dans ce contexte. Les activités de vérification portent principalement sur le respect des dispositions de la réglementation et des permis.

¹ L'on trouvera un projet de canevas pour une telle politique dans: Sherif, Y., Abou Elailah, D., *Closing the Enforcement Loop: The Need to Formalize Enforcement Policy*, Environment 2001, Le Caire (Égypte).

² L'expression "permis" est utilisée ici de façon générique. Les pays n'ont pas tous mis en place un système développé de permis environnementaux, mais ils ont tous une processus de vérification qui, à des degrés divers, tient compte des exigences environnementales.

D'un autre côté, la vérification du respect génère une information en retour, par le biais de l'évaluation des progrès accomplis sur la voie du respect et des obstacles rencontrés, qui affecte de trois façons au moins les exigences réglementaires:

- L'applicabilité des exigences réglementaires est un des éléments importants de l'évaluation des progrès accomplis sur la voie du respect. Cela devra évidemment avoir été pris en compte lors de la conception de la réglementation, mais une réglementation parfaitement conçue n'existe pas et l'expérience tirée de ce genre d'application joue un rôle critique en permettant d'y apporter les améliorations requises.
- En même temps que l'évaluation des améliorations de l'environnement (qui doit être l'objectif ultime du système de gestion environnementale), la vérification du respect génère des informations importantes sur la compatibilité entre les exigences réglementaires et les objectifs environnementaux. En Égypte, par exemple, il est fixé des limites aux émissions de gaz de cheminée et dans l'air ambiant. Dans certains cas, toutefois, le respect des limites d'émissions dans l'air ambiant exige la mise en place d'un dispositif de réduction de la pollution pour que les émissions des gaz de cheminée soient bien inférieures aux limites autorisées.
- Le processus d'information en retour constitue un élément essentiel de l'évaluation de l'applicabilité de la réglementation à la lumière des enseignements tirés des activités de vérification du respect et d'exécution.

Des modifications pourront être apportées aux exigences réglementaires si l'expérience pratique tirée des activités de vérification et d'exécution a fait apparaître que la réglementation comporte des défaillances qui l'empêchent d'être appliquée et respectée comme il convient, ce qui facilitera un processus d'amélioration continue de la législation et de la réglementation relatives à la protection de l'environnement.

1.2 Les activités centrales de l'inspectorat

Les éléments du système d'inspection décrits ci-dessus devraient exister dans tous les pays mais la mesure dans laquelle ils sont intégrés aux domaines d'activités de l'inspectorat peut varier d'un pays à un autre. Cependant, la vérification du respect est dans tous les cas l'une des activités de l'inspectorat étant donné qu'elle constitue la base même du système d'inspection.

Indépendamment de la vérification, l'inspectorat pourra être chargé aussi, en tout ou en partie, des activités concernant:

- La délivrance de permis;
- La promotion du respect; et
- L'application de mesures d'exécution.

• Délivrance de permis

Dans certains pays, l'inspectorat joue un rôle central dans la délivrance des permis mais, dans d'autres, ce sont d'autres organisations distinctes qui sont chargées de cette responsabilité. Les deux arrangements sont défendables. Dans le premier cas, l'on fait valoir que l'organisme le mieux à même d'inspecter est celui qui connaît le mieux les dispositions du permis. Dans le second cas, il est dit que la séparation des responsabilités se traduit par un système de vérification plus indépendant et plus objectif.

- **Promotion du respect et application de mesures d'exécution**

Les inspecteurs s'occupent parfois aussi de promouvoir le respect de la réglementation en fournissant des informations et/ou des conseils génériques mais, de manière générale, la promotion du respect englobe une large gamme de responsabilités et de tâches dont certaines sont accomplies sur le terrain par les inspecteurs tandis que d'autres exigent l'intervention de l'inspectorat et d'autres autorités et organisations compétentes en matière d'environnement. Selon le degré général de respect, l'inspectorat peut adopter une approche plus énergique ou plus indulgente des mesures d'exécution. De plus, il est extrêmement probable qu'à mesure que les législations environnementales nationales se développent peu à peu, les pouvoirs en matière de mesures d'exécution soient confiés, pour différentes questions, à plusieurs organisations. En fait, il arrive souvent que l'inspectorat non seulement réalise des activités d'inspection mais soit également chargé de coordonner des activités d'inspection d'autres organisations. L'efficacité de l'ensemble du système dépend de la répartition des rôles et des responsabilités ainsi que du degré de coopération entre les diverses organisations dans le cadre d'une stratégie globale (voir le chapitre 2). La promotion du respect est incontestablement une approche plus souple, mais elle ne doit pas être confondue avec une absence d'application ou une politique de tolérance qui refléterait une absence de volonté ou une incapacité d'adopter une position ferme en cas de violation. Il est évident que projeter une telle image n'est pas de nature à encourager une culture systématique de respect.

L'activité centrale de l'inspectorat, à savoir la vérification du respect, est essentiellement une activité de collecte d'information qui doit être diffusée à tous les niveaux de la prise de décisions concernant l'élaboration des directives, politiques et stratégies environnementales nationales, qui relèvent souvent d'organisations autres que l'inspectorat. La qualité de la génération et des flux d'information est une condition nécessaire mais pas suffisante à l'efficacité du processus décisionnel. Les circuits d'intervention en cas de non-respect et d'information en retour permettront à l'inspectorat de suivre les performances du système et, si un problème est détecté, d'adopter les mesures correctives nécessaires.

1.3 Gestion de la qualité aux fins de l'application et de l'exécution

Pour fonctionner comme il convient, les organes d'inspection doivent continuellement veiller à la qualité de leurs activités. Ils peuvent pour cela établir une série d'instructions, de méthodes de travail, de mécanismes de contrôle et d'indicateurs de performance clairement définis pour parvenir à des produits et à des niveaux de qualité prédéterminés.

Les indicateurs de performance doivent permettre d'évaluer:

- La qualité des activités d'inspection sur le terrain: information en retour sur les performances des inspecteurs, l'exactitude des inspections, le temps requis pour les inspections.
- La cohérence et la qualité du rapport d'inspection: complétude, cohérence et exactitude.
- Les performances de l'organe d'inspection/d'exécution: suivi des mesures adoptées pour remédier aux violations, comparaison avec les objectifs.

Il faut assurer une information en retour continue sur les systèmes d'inspection et ses éléments pour garantir l'efficacité du mécanisme et améliorer sans cesse les performances.

2. Stratégie de l'inspectorat

Une description appropriée de la stratégie de l'inspectorat est une condition préalable indispensable au succès des activités opérationnelles. Dans le cas des entreprises privées, chacun sait que, faute de stratégie appropriée, l'échec est une question de temps. Cela est vrai aussi des organismes publics bien que les expressions "échec" et "temps" puissent avoir des connotations différentes.

Il faut aussi mettre à jour périodiquement la stratégie car il se peut que les conditions qui ont présidé à son élaboration aient changé et qu'il faille apporter sans tarder des ajustements appropriés pour tenir compte des changements de circonstances. Des stratégies et des modes d'organisation et de gestion rigides ne peuvent pas survivre dans un monde en mutation constante.

Chaque fois qu'une nouvelle loi entre en vigueur, des centaines d'installations sont affectées, et il est impossible pour l'inspectorat de vérifier continuellement son respect dans toutes les installations. L'un des aspects les plus difficiles des programmes de vérification du respect et d'exécution tient par conséquent à l'élaboration de stratégies permettant aux inspectorats d'utiliser au mieux les ressources disponibles.

L'on confond souvent politiques et stratégies. En fait, elles sont étroitement liées mais, si les politiques guident le processus décisionnel aux échelons supérieurs ou inférieurs de l'organisation, les stratégies sont des décisions déjà prises d'engager les ressources d'une organisation dans une direction donnée. Il est évident que les politiques et les stratégies doivent être cohérentes étant donné que ce sont elles qui constituent le cadre des plans de travail. En tout état de cause, une stratégie doit concilier les exigences et la réalité à la lumière des capacités de chaque installation.

2.1 Facteurs qui influencent l'élaboration des stratégies

Différents facteurs doivent être pris en considération lors de l'élaboration des stratégies. La formulation des stratégies de l'inspectorat est fonction du mandat de celui-ci, du contexte dans lequel il opère, des informations dont il dispose au sujet de la situation de l'environnement et des critères de détermination des priorités. Le poids relatif à accorder à ces facteurs varie beaucoup d'un pays à un autre et peut ainsi conduire à des stratégies divergentes. Bien qu'une plus grande homogénéité dans ces facteurs se traduirait probablement par une convergence partielle des stratégies, une stratégie, par définition, n'est jamais totalement dictée par ses éléments contextuels.

2.1.1 Clarté du mandat

Il n'est pas toujours facile de répondre à une question aussi simple que "qu'est-ce que nous faisons?" Cependant, il importe d'y répondre clairement si l'on veut pouvoir élaborer une stratégie. Le mandat de l'inspectorat consiste-t-il à "appliquer les lois", à "veiller au respect des lois" ou à "contribuer à l'amélioration des conditions environnementales"? Une stratégie orientée vers l'exécution de l'un de ces mandats possibles ne permettra pas nécessairement de réaliser les autres.

2.1.2 Ressources humaines, financières et matérielles

- **Capacités internes**

La stratégie d'inspection et d'exécution dépend dans une large mesure des ressources allouées à la protection de l'environnement. Dans la plupart des cas, les ressources disponibles ne correspondront pas à toutes celles dont l'inspectorat aurait besoin pour

s'acquitter pleinement de son mandat. La stratégie mettra par conséquent l'accent sur ce que l'inspectorat peut faire compte tenu des ressources limitées mises à sa disposition pour maximiser les résultats obtenus dans le contexte de son mandat.

- **Ressources externes**

Lors de l'élaboration de la stratégie de l'inspectorat, il devra être clair que les ressources internes de l'organisation ne représentent qu'une partie des ressources nationales pouvant être allouées à la protection de l'environnement. La mobilisation de ressources ne relevant pas intégralement de l'autorité de l'inspectorat doit par conséquent constituer un important élément de la stratégie. Des ressources externes pourront être celles des installations réglementées elles-mêmes, qui pourraient être mobilisées au moyen d'un système d'autosurveillance et d'auto-déclaration. Les ressources des autres organismes intervenant dans la réglementation pourraient être coordonnées au moyen d'accords ou de protocoles de coopération.

2.1.3 Contexte institutionnel

- **Rôles et responsabilités des différentes institutions de réglementation**

Dans certains pays, il existe des chevauchements des tâches d'inspection des diverses autorités compétentes. Selon la façon dont l'inspectorat réagira en présence d'une telle situation, ces chevauchements peuvent être un avantage ou un fardeau.

Une coordination efficace entre les institutions intéressées permet de faire en sorte que les ressources de ces dernières viennent compléter celles de l'inspectorat. L'expérience acquise par le personnel spécialisé dans les domaines d'activités spécifiques, comme sécurité industrielle, prévention des maladies du travail et surveillance de la qualité de l'eau d'irrigation, peut faciliter le processus d'inspection si elle est exploitée comme il convient. Des informations sur les installations peuvent également être communiquées à toutes les parties intéressées, ce qui permettra de réduire les investissements de temps et d'argent.

La stratégie de l'inspectorat devra comporter un mécanisme clairement défini de coordination entre les différentes institutions de réglementation qui permette d'optimiser les ressources aussi bien financières qu'humaines. Il est également dans l'intérêt des installations inspectées de ne pas avoir à traiter séparément avec différentes institutions. La coordination pourra revêtir une ou plusieurs des formes suivantes:

- Échange d'informations;
- Mise en commun de l'information;
- Campagnes conjointes d'inspection;
- Comités d'inspection; ou
- Planification conjointe.

- **Systèmes d'autosurveillance**

Certaines réglementations environnementales prévoient expressément que les installations doivent mettre en oeuvre des plans d'autosurveillance approuvés par l'organe de réglementation. Cela signifie qu'une fois que ce plan est approuvé, les inspecteurs se borneront à s'assurer qu'il est appliqué comme il convient sans devoir répéter toutes les mesures et analyses. Cela permet de réduire le coût des activités d'inspection, mais la mise en oeuvre d'un tel système exige une vaste infrastructure. Les méthodes et protocoles de mesure et d'analyse doivent être normalisés et les opérations doivent être menées à bien par des laboratoires agréés. Faute de méthodes et de protocoles de certification standard, un

système d'autosurveillance ne peut pas être efficacement appliqué. En outre, en l'absence de plans d'autosurveillance approuvés, l'utilité des données que l'installation transmet à l'inspectorat n'est pas garantie.

- **Systèmes d'auto-déclaration**

Un système d'autosurveillance n'impose pas nécessairement l'obligation de présenter des rapports sur les installations. Les données générées peuvent être conservées par les installations pour pouvoir être inspectées sur demande. Un système d'auto-déclaration est différent dans la mesure où les installations doivent communiquer les données qu'elles génèrent à l'organe de réglementation. Selon l'impact des polluants rejetés, l'environnement de réception ou les antécédents de l'installation en matière de respect de la réglementation, la législation peut imposer la présentation de rapports:

- Périodiques; ou
- Continus, par exemple en ligne au moyen de communications électroniques;
- Immédiats en cas de non-respect pour prévenir un incident de grande envergure.

Les systèmes d'auto-déclaration exigent des éléments essentiels comme des protocoles de transfert de données. En outre, ils sont moins efficaces lorsque les capacités d'analyse des données de l'inspectorat sont limitées. Ils peuvent même aller à l'encontre du but recherché si les installations se rendent compte que les données qu'elles communiquent ne suscitent pas les réactions attendues.

2.1.4 Plan national de développement

Les priorités nationales des pays en développement peuvent conduire ces derniers à privilégier le développement économique et social aux dépens des questions environnementales. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il y ait lieu de modifier les objectifs de respect de la réglementation environnementale mais ne manquera pas d'influencer les politiques d'exécution, les inspectorats pouvant accorder des périodes de grâce plus longues pour le respect de la réglementation. Dans certains cas, la législation permet de prévoir des périodes de grâce dans les procédures de délivrance de permis. Dans d'autres, spécialement lorsqu'il n'existe pas de systèmes de permis environnementaux, ces périodes doivent être déterminées sur la base des règles clairement définies des politiques d'intervention en cas de non-respect. Ainsi, il n'appartiendra pas à l'inspectorat de déterminer quelle sera la période de grâce, et son rôle se bornera à adapter à des cas spécifiques les principes reflétés dans la politique d'intervention.

Cette politique d'intervention doit tenir compte des priorités en matière de développement. D'autres questions à envisager pourront aussi être les suivantes:

- Les délocalisations d'industries du "Nord", où les normes environnementales sont plus élevées, vers le "Sud", où elles sont moins rigoureuses. Le renforcement des législations environnementales et leur application efficace constituent manifestement un problème politique dans ce contexte.
- Beaucoup d'industries, dans les pays en développement, utilisent des procédés de fabrication et des technologies dépassés qui génèrent de grandes quantités de polluants. En pareils cas, le traitement des déchets ne constituera pas la solution appropriée s'il n'est pas entrepris d'abord un effort de modernisation. Dans le cas de telles installations, la priorité doit être accordée à la minimisation des déchets et aux mesures de prévention de la pollution.

Le principal objectif des politiques de sanction est d'obtenir le respect de la réglementation. L'inspectorat doit par conséquent déterminer s'il existe une solution pour un

problème de pollution déterminé. Cette solution doit également être abordable si l'on veut que l'installation l'applique. Exiger la mise en oeuvre de solutions qui ne peuvent pas être appliquées à un coût abordable équivaut soit à demander à l'installation de fermer ses portes, soit à l'inviter à polluer dès lors que l'inspecteurat "ne regarde pas". Ce type de clivage entre les règles légales et les possibilités concrètes d'application ne devrait pas exister dans un système exposant en détail les conditions à respecter dans un permis environnemental. Il existe néanmoins souvent lorsque la loi prévoit des règles générales applicables à tous les types d'installations, quels que soient leurs dimensions ou le secteur dans lequel elles opèrent.

2.2 Situation de l'environnement

La situation de l'environnement comporte deux éléments majeurs:

- ***L'information concernant les émissions des installations***

Chaque inspecteurat devrait réserver un temps suffisant pour constituer, administrer et tenir à jour une banque de données de toutes les installations potentiellement polluantes. Un certain pourcentage du temps disponible devrait être affecté à la mise à jour de la base de données. Il sera bon d'établir une base de données accessible qui puisse être mise à jour facilement par les inspecteurs. Les sources d'informations peuvent être les rapports d'inspection (sur telle ou telle installation ou sur des campagnes de caractère général), les données provenant des systèmes d'autosurveillance et les plaintes du public. Ces dernières, bien qu'elles soient difficilement quantifiables, constituent un moyen important de contrôler les performances environnementales des installations.

- ***Programmes de surveillance continue du milieu***

La direction de l'inspecteurat devrait disposer de données sur la qualité de l'air et des eaux dans les différentes régions ou les divers cours d'eau. La surveillance continue de l'air ambiant et des eaux au plan national est une question qui dépend directement du degré de développement du pays. Ce travail représente certainement une lourde charge pour les pays en développement, mais comme l'efficacité de la stratégie de l'inspecteurat³ dépend, entre autres aspects environnementaux, de la disponibilité de ce type d'information, toutes les parties intéressées devraient tenir compte, lorsqu'elles envisagent de tels investissements, non seulement de leur coût réel mais aussi de leurs avantages sur le plan de l'efficacité.

L'on peut également réduire les coûts de la surveillance continue du milieu ambiant en exigeant que les polluants soient déclarés en termes de charges et pas seulement en termes de concentrations, comme le font certaines législations. La législation égyptienne, par exemple, prescrit pour les systèmes d'autosurveillance le contrôle des concentrations et n'exige pas d'auto-déclaration de caractère général. En revanche, la loi n'interdit pas la présentation de rapports. En fait, les installations sont tenues de faire rapport seulement si les résultats de la surveillance continue s'écartent des normes de rejet prescrites. Dans certains cas, certaines installations situées dans des zones sensibles, en particulier les grandes cimenteries, sont tenues de rendre compte continuellement en ligne des résultats de leurs activités de surveillance aux autorités responsables de l'environnement. L'application du système d'informations géographiques (SIG) aux rejets permet de classer les régions selon les charges de polluants spécifiques et les installations selon leur profil de pollution.

³ L'efficacité de la stratégie d'inspection mesure les résultats (produits) à la lumière des efforts déployés (intrants).

Le temps et les efforts considérables que les installations doivent consacrer à l'élaboration du rapport sur les rejets de polluants et que doit investir l'organisme de réglementation pour constituer la base de données nécessaire au système d'information sont justifiés par la possibilité d'identifier le degré de pollution d'un milieu de réception spécifique avec un nombre minimum de points d'échantillonnage et ainsi un minimum de temps et d'efforts à l'avenir. Des logiciels ont été utilisés avec succès pour estimer la qualité de l'air et des eaux à une certaine distance de la source ponctuelle de pollution, ce qui permet de remonter la pollution jusqu'à son origine.

2.3 Détermination des priorités des inspections

En définitive, la stratégie de l'inspecteurat devra déboucher sur un plan annuel d'inspection réaliste tenant compte des ressources humaines et financières disponibles; des inspections obligatoires (imposées par la loi); des campagnes d'inspection spécifiques (thématiques); des enquêtes sur les plaintes déposées; des actions intentées devant les tribunaux; des fonctions consultatives de l'inspecteurat (auprès des autorités chargées de la délivrance des permis et des décideurs); des rapports annuels; et d'autres activités comme les relations avec la presse et le public dans des cas particuliers.

Les priorités du plan d'inspection devront être fixées selon les critères ci-après, dont l'importance relative dépendra de la stratégie de l'inspecteurat:

- Volume de pollution générée;
- Secteur industriel;
- Nature du polluant;
- Type de milieu de réception;
- Nature de la région;
- Dimensions de l'installation;
- Intensité de la consommation de ressources naturelles;
- Lois environnementales spéciales ou nouvelles;
- Nombre d'inspections.

• *Volume de la pollution générée*

Les dimensions de l'installation sont un indicateur de la charge de pollution générée par un type d'activité déterminé. Lorsqu'il est appelé à comparer des secteurs différents, il importe pour l'inspecteurat de connaître la charge de pollution générée même lorsque les installations respectent la législation environnementale. De telles informations seront importantes pour évaluer des paramètres comme les capacités de charge et de régénération du milieu de réception et pour fixer en conséquence les priorités des inspections menées dans des régions spécifiques. Les installations qui ne rejettent que de petites quantités de matières dangereuses, comme les laboratoires, peuvent avoir, si elles sont gérées comme il convient, un impact moindre que des installations qui génèrent de grandes quantités de polluants non dangereux rejetés dans les limites de concentrations fixées par la réglementation.

• *Secteur industriel*

Les polluants de l'environnement varient d'un secteur à un autre. Certains sont réputés pour leurs fortes charges de pollution, comme les industries chimiques, le secteur pétrolier et certains aspects du secteur des textiles, comme la teinture et l'apprêt. Le type de secteur industriel dont il s'agit constitue par conséquent un facteur important dans la détermination des priorités de l'inspection.

- ***Nature du polluant***

L'impact d'un polluant varie selon son type, ses propriétés physiques, le danger qu'il représente, sa dégradabilité et son devenir environnemental. La nature du polluant est l'un des éléments qui déterminent les objectifs d'un plan d'inspection.

- ***Type de milieu de réception***

Dans certains cas, l'impact néfaste d'un polluant est réduit à mesure qu'il passe de l'état gazeux à l'état liquide puis à l'état solide. L'on pense néanmoins qu'avancer dans cette direction facilite la maîtrise de la pollution et la priorité est ainsi accordée dans certains cas aux polluants de l'atmosphère. Par exemple, la présence de plomb sous forme gazeuse exige la mise en oeuvre de mesures de réduction de la pollution et un programme de surveillance continue, tandis que la contamination par le plomb de déchets solides n'exige pas, en raison des faibles possibilités de lixiviation, de mesures de maîtrise de la pollution aussi poussées. L'ordre de priorité doit par conséquent être établi selon la sensibilité du milieu de réception et ses capacités d'assimilation, critères qui sont habituellement liés à la nature de la région et à sa capacité de charge.

- ***Nature de la région***

Certaines régions, du fait de leur importance économique, sociale ou environnementale, appellent une attention particulière. La nature des régions peut être classée comme suit:

- Zones sensibles comme régions côtières, principales sources d'eau potable et d'eau d'irrigation, régions agricoles.
- Zones spécifiques comme régions touristiques, importantes régions agricoles.
- Zones de protection de la nature.
- Zones hautement polluées.
- Zones résidentielles hautement polluées où sont concentrées des industries.

- ***Dimensions des installations***

Les établissements peuvent être subdivisés selon qu'il s'agit de petites, de moyennes ou de grandes installations. Les moyennes et grandes industries sont très semblables mais les petites sont de nature spécifique dans la mesure où elles n'ont habituellement pas accès à des technologies avancées et à des ressources financières. De plus, de telles installations ont habituellement des effectifs réduits et leurs activités sont limitées, de sorte qu'il n'est pas possible pour chacune d'elles d'appliquer des mesures de réduction de la pollution. Lorsqu'un groupe d'industries semblables est établi dans une zone, il peut y avoir intérêt à envisager de mettre en oeuvre une mesure de réduction de la pollution au plan central. L'application de telles options exige un effort d'organisation pouvant dépasser les capacités d'une seule installation.

- ***Intensité de la consommation de ressources naturelles***

La consommation de ressources est un aspect important qui n'est souvent pas réglementé. Cependant, une comparaison avec une valeur de référence reflétant la consommation type d'une activité spécifique constitue un indicateur important des possibilités d'intervention avantageuses à tous égards.

- ***Lois ou réglementations spéciales ou nouvelles***

Lorsque de nouvelles lois ou réglementations environnementales sont promulguées, la priorité, pour les inspections, sera accordée à la vérification et à la promotion du respect de ces nouveaux textes et à la mise à jour du système d'information de l'inspecteur.

- ***Nombre d'inspections***

Les inspections de routine constituent un aspect essentiel de l'intégrité de tout programme d'application. Le plan d'inspection devra par conséquent être fondé principalement sur ce type d'activités tout en ménageant le temps de mener des inspections lorsque des plaintes sont déposées.

2.4 Le document de stratégie

Le document de stratégie de l'inspecteur est essentiel dans la mesure où il définit l'approche structurée et cohérente à suivre dans les activités d'inspection. Ce document indique clairement quelles sont les limites à l'intérieur desquelles l'inspecteur doit agir et les objectifs à atteindre. Le document de stratégie devra porter sur des questions comme les suivantes:

- ***Planification des inspections***

- Critères de détermination des priorités des inspections;
- Méthodologie à appliquer pour évaluer le processus d'inspection.

- ***Principes de coordination***

- Mécanismes d'échange d'informations;
- Cas exigeant des inspections conjointes;
- Rôles et responsabilités de chaque entité;
- Mécanismes de planification conjointe.

- ***Approche des inspections***

- Niveau de l'inspection: inspection détaillée de tous les procédés ou inspection limitée de type fin de cycle et sortie de cheminée.
- Nombre idéal d'inspections nécessaires pour réaliser les objectifs de l'inspection dans les limites prévues.
- Critères concernant la réalisation de vérifications administratives plutôt que visites sur le terrain pour économiser du temps et des ressources.

- ***Intervention en cas de non-respect***

- Critères à appliquer pour la mise en oeuvre de différentes approches d'exécution;
- Degré de promotion du respect nécessaire pour pouvoir exiger une reddition de comptes;
- Critères en fonction desquels une notification préalable est adressée aux installations avant application de mesures d'exécution;
- Délai d'application des mesures d'exécution et coordination avec les autres organes de réglementation.

3. Code de conduite des inspecteurs/protocoles d'inspection

Une fois que la stratégie de l'inspectorat est élaborée et que des plans assortis de calendriers ont été établis, il faudra donner aux inspecteurs les indications à suivre pour procéder aux inspections, durant lesquelles les inspecteurs devront s'acquitter de rôles différents:

- Rassembler des éléments de preuve concernant les performances environnementales;
- Promouvoir le respect de la réglementation; et
- Représenter un organisme gouvernemental.

Il existe un conflit inhérent entre les deux premiers rôles, ce qui, indépendamment du troisième, exige l'élaboration d'un code de déontologie que respectent tous les inspecteurs. Le comportement des inspecteurs dans la pratique est lié à deux aspects complémentaires:

- Les qualifications personnelles de l'inspecteur; et
- Les indications qui lui ont été données sur les procédures à appliquer ainsi que la formation et le suivi assurés par l'inspectorat.

S'en remettre exclusivement à un seul de ces deux aspects interdépendants sera toujours insuffisant. Les qualifications personnelles des inspecteurs sont abordées dans la section 5. D'un autre côté, l'inspectorat doit élaborer les directives internes que devront suivre les inspecteurs, et notamment:

- Un code de conduite de caractère général pour les inspecteurs;
- Des directives sur les procédures à appliquer concernant:
 - Le matériel d'inspection à utiliser et les procédures de prélèvement et d'analyse d'échantillons à suivre;
 - Les procédures d'inspection, y compris pendant les visites sur le terrain et les activités préalables et postérieures aux visites sur le terrain;
 - Le déroulement des entrevues.

En outre, l'inspectorat devra donner aux inspecteurs des indications sur les précautions à observer pour prévenir les maladies et les accidents du travail.

3.1 Collecte d'éléments de preuve

L'inspecteur doit rassembler des informations pour déterminer si une installation respecte effectivement la réglementation et doit réunir et documenter des éléments de preuve touchant des violations qui peuvent s'être produites. Comme décrit à la section 1, ces éléments de preuve constituent des éléments importants pour tous les cycles du système d'inspection. En outre, ils sont utilisés pour constituer le dossier si des sanctions doivent être appliquées et aident l'inspecteur à préparer son témoignage et à présenter ses déclarations en cas de besoin. Les inspecteurs doivent par conséquent respecter certaines procédures pour veiller à ce que les éléments de preuve qu'ils collectent puissent être utilisés devant un tribunal. À cette fin, ils doivent s'acquitter d'une triple tâche:

3.1.1 Prouver l'existence d'une violation

Chaque inspection doit être menée comme si ses résultats devaient être attaqués devant un tribunal. Chaque élément de preuve et chaque pièce à l'appui peuvent être contestés comme étant inexacts, mal interprétés ou peu probants. Souvent, la mesure dans laquelle une sanction peut être appliquée dépend de la compétence et du professionnalisme de l'inspecteur.

Il y a différents moyens de rassembler des éléments de preuve et chacun doit respecter des procédures standard spécifiques.

- **Déroulement des entrevues**

L'entrevue est l'un des moyens les plus importants qui peuvent être utilisés aux fins de l'inspection. Or, la façon dont l'inspecteur pose une question peut être plus importante que la question elle-même. Il faudra élaborer à l'intention des inspecteurs des directives concernant les types d'entrevues à réaliser, les méthodes à suivre et la façon de communiquer.

- **Prélèvement et analyse d'échantillons**

Il pourra s'avérer nécessaire de prélever et d'analyser des échantillons pour étayer les éléments pouvant établir l'inobservation de la réglementation. Les échantillons doivent par conséquent être:

- Représentatifs d'une matière ou d'un événement. Il doit exister un plan d'inspection pour déterminer quels sont les produits chimiques ou les paramètres à vérifier.
- Analysés conformément à des modes opératoires standard (MOS). Les MOS sont les procédures écrites à suivre pour rassembler tous types d'échantillons pour garantir la reproductibilité et la cohérence des analyses. Les inspecteurs ne doivent avoir recours qu'à des laboratoires qui appliquent des MOS écrits. S'il pourra y être apporté des modifications lorsque les circonstances l'imposent, tous les écarts par rapport aux MOS doivent être documentés en détail.
- Analysés conformément à des méthodes d'analyse appropriées. L'échantillon prélevé par l'inspecteur et les raisons pour lesquelles il le prélève détermineront la méthode d'analyse. Habituellement, celle-ci est réalisée dans le cadre d'un plan d'assurance-qualité. Une fois que la méthode appropriée est sélectionnée, l'inspecteur devra alors déterminer la précision et l'exactitude des résultats.

- **Documentation**

Il importe au plus haut point de prendre des notes et de réunir des documents (registres, documents, échantillons, photographies, enregistrements vidéos) pour rassembler des informations, ainsi que d'enregistrer les faits (déclarations du personnel de l'installation ou éléments établis par observation visuelle ou au moyen d'odeurs ou de mesures). Les directives rédigées à l'intention des inspecteurs doivent porter notamment sur les méthodes à suivre pour prendre des notes et collecter des informations.

3.1.2 Établir que les procédures et politiques applicables ont été suivies de façon raisonnable et équitable

Deux conditions essentielles doivent être remplies pour déterminer que l'établissement coupable d'avoir violé la réglementation n'est pas injustement "persécuté":

- **Sélection de l'installation**

La raison pour laquelle une installation déterminée est inspectée doit être fondée, par exemple, sur le respect passé par cette dernière de la réglementation applicable, faire suite à une plainte ou constituer un élément d'un plan d'inspection prédéterminé (par sondage, par polluant, par région, etc.). Les inspections réalisées sans raison valable peuvent être attaquées par l'installation et peuvent inutilement mettre l'inspecteur dans une situation embarrassante.

- **Application de procédures standard**

Il faut préparer un plan d'inspection avant la visite sur le terrain elle-même. Sur la base de ce plan, les inspecteurs doivent préparer leur matériel avant la visite sur place (caméras, appareils de prélèvement d'échantillons et de mesure, conteneurs). Les inspecteurs doivent suivre le plan et les protocoles d'inspection. Cependant, la situation sur place pourra conduire à modifier le plan, mais une telle décision devra être documentée en détail.

3.1.3 Constituer un dossier pouvant être utilisé devant un tribunal

Une action éventuelle devant un tribunal ne peut aboutir que s'il est rassemblé des éléments de preuve qui établissent l'existence d'une violation de la réglementation. Il peut néanmoins être utile aussi de rassembler quelques autres informations.

- La considération environnementale ou les considérations de santé publique qui justifient l'existence de la règle violée ont déjà été définies lorsque celle-ci a été élaborée. Il peut néanmoins être nécessaire de réitérer pourquoi il importe que la réglementation soit respectée pour justifier et étayer des mesures d'exécution. Tel est en particulier le cas lorsqu'il faut défendre un dossier devant un décideur qui ne connaît peut-être pas les raisons, environnementales ou de santé publique, pour lesquelles la disposition en question a été formulée.
- Il faut indiquer, en prenant pour exemple des cas connus d'installations semblables, qu'il existe pour remédier à la violation une solution viable que son auteur peut mettre en oeuvre. Cette information peut beaucoup contribuer à réduire la durée de l'action et ainsi à rehausser la crédibilité de sanctions éventuelles. Cependant, il doit être clair que la sélection de la mesure à appliquer pour remédier à la violation relève de la responsabilité exclusive de l'installation. L'inspectorat doit éviter de jouer le rôle de consultant ou de bureau d'études en recommandant à l'installation des interventions spécifiques.

3.2 Relations entre l'équipe d'inspection et l'installation

Pendant l'inspection sur le terrain, il importe pour l'équipe d'inspection d'entretenir de bonnes relations de travail avec l'installation et de respecter ses contraintes, ses règles et ses droits. Les principes essentiels à suivre à cet égard sont les suivants:

- Une coopération entre les inspecteurs et la direction de l'installation est le meilleur moyen d'obtenir de bons résultats.
- Les inspecteurs devront limiter leurs activités sur place aux horaires normaux de travail de l'installation, dans toute la mesure du possible, et minimiser la gêne causée par la visite. Les inspecteurs devront toujours être conscients que la raison d'être de l'installation est de produire.
- L'équipe d'inspection devra suivre des méthodes appropriées pour prendre des notes et contrôler comme il convient la documentation, particulièrement lorsque l'installation invoque la confidentialité de l'information. Le respect des contraintes de l'installation doit toujours être la règle pour autant que cela n'affecte pas l'accomplissement des tâches de l'inspecteur.
- La confidentialité est importante aussi pour les inspecteurs et ces derniers doivent s'assurer qu'aucun document important ne traîne dans l'installation. Tous les inspecteurs doivent être sensibles aux questions et incidences multimédias et

discuter librement avec les autres membres de l'équipe des observations ou constatations concernant un ou plusieurs domaines couverts par la législation environnementale et les autres lois pertinentes. Les discussions sur des points délicats, cependant, ne devront pas avoir lieu devant le personnel de l'installation ou par les téléphones de la société.

- Les inspecteurs représentent l'autorité chargée de l'environnement et doivent par conséquent se conduire de façon professionnelle et sauvegarder leur crédibilité. Il faut absolument qu'ils sachent discuter de façon polie et rationnelle. En tant que représentant du gouvernement, l'inspecteur doit constamment s'efforcer de se conformer aux normes les plus élevées de professionnalisme, d'éthique et d'assurance-qualité. Les inspecteurs doivent donner l'exemple dans l'application des procédures appropriées.
- Justice et équité doivent être les bases du travail de l'inspecteur. Il faut prévenir et littéralement combattre par tous les moyens la tendance à devenir obsédé par l'autorité et le pouvoir dont l'inspecteur est investi. Le pouvoir de l'autorité doit toujours reposer sur le pouvoir du savoir et du travail bien fait.

Sur la base de ces principes généraux et compte tenu du contexte spécifique de chaque pays, l'inspectorat devra élaborer un manuel pour donner des instructions détaillées aux inspecteurs.

3.3 Santé et sécurité des inspecteurs

Les inspections sur le terrain comportent un certain degré de risque et l'inspecteur doit également prendre les précautions voulues. En outre, il a le droit de recevoir toutes les informations, le matériel et le pouvoir nécessaires pour se protéger comme il convient. Des directives en matière de santé et de sécurité doivent être élaborées pour donner aux inspecteurs les informations nécessaires pour prendre les décisions appropriées dans ces domaines lorsqu'ils se trouvent sur le terrain. Ces directives identifient les principes et les méthodes à suivre pour déceler et évaluer les risques liés aux activités sur le terrain et sélectionner le matériel et l'habillement de protection appropriés.

3.3.1 Planification et vigilance

Les inspections d'usines, de laboratoires et de stations d'épuration des eaux usées présentent divers risques et, pour garantir la sécurité, il importe de déceler, d'évaluer et de maîtriser les risques éventuels dès le stade de la planification de l'inspection. Toutefois, il n'est pas toujours possible de prédire tous les risques possibles. L'inspecteur doit également être formé à compléter la planification de la visite par une observation vigilante afin de détecter tout risque potentiel.

3.3.2 Protection et atténuation des risques

Pendant les activités sur le terrain, il n'est pas toujours possible d'éliminer totalement les risques, mais on peut les réduire de différentes façons grâce à:

- L'utilisation de matériel de mesure ou d'essais;
- L'utilisation de dispositifs techniques;
- L'utilisation de matériel et d'habillement individuel de protection; et
- La formation des employés.

Les informations rassemblées sur les risques potentiels et le matériel et l'habillement de protection doivent être complétés par une formation adéquate de manière à ne pas

exposer les inspecteurs à des risques excessifs. Dans son travail, l'inspecteur doit lever des poids, grimper, apposer des scellés et utiliser du matériel électrique, et il y a toujours des moyens de réduire les risques liés à chacune de ces tâches.

3.3.3 Premiers secours

Les risques ne peuvent pas être évités totalement et il peut survenir des accidents. Pour minimiser leurs conséquences, les inspecteurs doivent être familiarisés avec les méthodes de premiers secours.

4. Questions financières, financement et budget

Les ressources disponibles sont le facteur qui limite le plus la capacité de l'inspectorat de s'acquitter de ses responsabilités. De plus, et bien que l'inspectorat ait des dépenses autres que celles liées aux inspections, ces dernières sont normalement le poste qui absorbe la majeure partie de son budget. L'on peut allouer aux inspections des crédits opérationnels et des crédits d'équipement. Les éléments opérationnels couvrent généralement les postes suivants:

- Personnel, y compris formation;
- Fournitures de bureau et publications;
- Matériel et produits chimiques de laboratoire;
- Entretien des véhicules;
- Entretien du matériel informatique, des laboratoires et du matériel de publication;
- Matériel d'échantillonnage sur le terrain;
- Fonds pour l'appui des sous-traitants.

Les dépenses d'équipement comprennent d'importantes dépenses ponctuelles qui peuvent intervenir au moins une fois par an. L'on peut en citer comme exemple:

- Les laboratoires centraux et régionaux;
- Les locaux à usage de bureau;
- Le matériel informatique;
- Les véhicules;
- D'autres articles divers.

Les plans d'inspection doivent par conséquent être étroitement liés à la préparation du budget de l'inspectorat, et le mieux est que le plan porte sur la même période que le budget.

Essentiellement, le concept général qui préside à l'accomplissement des tâches de l'inspectorat est le principe "bénéficiaire payeur". Un environnement plus propre profite à la société dans son ensemble et constitue un bien public, de sorte que l'inspectorat est financé par le budget général de l'État. En fait, certains secteurs de la société bénéficient plus que les autres des tâches de l'inspectorat et devraient en principe appuyer davantage la fourniture de biens publics. Cependant, ceux qui en bénéficient le plus sont habituellement ceux qui, au départ, souffraient le plus de la mauvaise qualité de l'environnement. Pour des raisons d'équité ainsi que de réalités politiques, l'on ne peut pas imputer une proportion plus élevée du coût de ce service à ces secteurs de la société.

Cependant, les administrations devant fonctionner avec des ressources humaines et des budgets de plus en plus limités, il devient de plus en plus difficile de financer la surveillance continue de la situation de l'environnement, tendance qui suscite un problème majeur dans les pays où la gestion nationale de l'environnement a atteint un stade assez avancé. Le problème est évidemment plus critique pour les pays où une expansion majeure des activités demeure nécessaire pour améliorer les conditions environnementales.

Pour mobiliser des ressources plus diversifiées, le financement de l'inspectorat peut reposer sur d'autres principes tout aussi acceptables comme celui du "recouvrement des coûts" et du "pollueur-payeur".

4.1 Évaluation du déficit de financement

Tant que les besoins de financement de l'inspectorat n'ont pas été identifiés avec précision, c'est seulement dans l'abstrait que l'on peut envisager différentes options pour couvrir le déficit de financement. Par exemple, si l'on s'attend à un déficit de financement du

fait de l'intensification prévue des activités, du passage à des activités plus coûteuses (plus pointues) ou d'un risque de compressions budgétaires il faudra étudier sérieusement d'autres moyens de couvrir le déficit.

4.1.1 Établissement d'un cadre de référence

Cela est nécessaire à plusieurs égards. Premièrement, toute projection sera fondée sur des données passées, que ce soit sous une forme statique, par exemple sur la base des effectifs ou des salaires, sous une forme plus dynamique, par exemple sur la base des tendances passées ou sous une forme analytique, par exemple sur la base de journées de travail ou du coût moyen des produits chimiques de laboratoire par inspection. Deuxièmement, et avant de pouvoir faire des projections quelconques, il importe d'évaluer l'efficacité des opérations existantes et la possibilité de les améliorer. Il faut aussi, pour établir le budget d'équipement, évaluer le matériel existant et sa durée de vie utile prévisible. Il est clair, enfin, qu'il est indispensable de bien comprendre les opérations existantes pour pouvoir évaluer les besoins futurs.

4.1.2 Projection des coûts

Même si les activités sont poursuivies à leur niveau actuel, il y a lieu de prévoir une augmentation des dépenses opérationnelles (par suite des augmentations salariales). De plus, il faudra remplacer périodiquement le matériel hors d'usage. Une croissance plus rapide des dépenses peut fort bien se justifier eu égard aux différents programmes envisagés et à leur coût.

4.1.3 Suivi constant

Il importe de suivre constamment les coûts et les recettes pour déterminer les domaines dans lesquels l'efficacité doit être améliorée et ceux où des virements d'un poste à un autre doivent être effectués pour uniformiser et améliorer l'efficacité. Ce suivi est utile aussi pour actualiser les coûts, les ratios et les tendances sur la base desquels seront établis les budgets futurs.

4.2 Démarches possibles

La première démarche à conseiller semble être de chercher à accroître les ressources. Plusieurs sources de recettes possibles sont indiquées dans la section 4.2.2. Toutefois, d'autres options doivent également être envisagées dans ce contexte, et aucune des options possibles n'exclut les autres.

4.2.1 Réduction de la demande

- ***Redistribution des charges***

Pour remédier au manque de ressources, l'on peut imposer aux pollueurs certaines obligations de surveillance. L'autosurveillance des activités industrielles et parfois la présentation de rapports périodiques aux autorités sont obligatoires dans différents pays. Cela ne dégage pas les autorités de leur responsabilité de mener leurs propres activités de surveillance et de veiller à ce que les lois, règlements et conditions des permis soient respectés. Une telle stratégie n'en a pas moins pour effet de faire supporter aux installations réglementées le plus gros de la charge, conformément au principe "pollueur-payeur". Toutefois, cette option exige une intervention réglementaire, de même que l'existence d'une infrastructure solide, spécialement de laboratoires autorisés, ainsi que la normalisation des méthodes d'échantillonnage et de mesures.

- ***Sous-traitance des services***

Une possibilité, pour faire aux problèmes budgétaires, consiste à sous-traiter la surveillance de la qualité de l'environnement. Il est clair que cela n'est possible que si les ressources budgétaires totales le permettent, mais peut être indiqué, par exemple s'il est imposé un plafond à l'achat de matériel ou si une partie du matériel à acheter ne sera pas utilisé fréquemment, ce qui aura pour effet d'accroître les coûts fixes unitaires des mesures. Cette approche peut également être utilisée si l'on a davantage confiance dans l'efficacité du secteur privé en tant que prestataire de services. Une autre option, dans le contexte de cette approche, consiste à imputer à l'installation le coût des services de surveillance sous-traités plutôt que de dépenser à cette fin les ressources limitées de l'inspectorat.

- ***Amélioration de l'efficacité***

Ses ressources étant limitées, l'inspectorat doit toujours s'employer à améliorer son efficacité. Une définition exacte, acceptée par tous les membres de l'inspectorat, de la nature de ses produits, est une condition préalable indispensable à l'efficacité. Un produit spécifié en termes de nombre d'inspections est évidemment différent d'un produit spécifié en termes d'unités de pollution éliminée. C'est sur la base de cette définition que l'on pourra sélectionner les régions, secteurs et polluants sur lesquels l'accent sera mis.

Une base de données accessible et constamment actualisée est nécessaire aussi à une meilleure efficacité car elle permet aux inspecteurs de ne pas devoir consacrer leur temps à une reconstruction d'événements passés qui serait rendue inutile par une gestion adéquate de l'information.

Pour améliorer l'efficacité, il faut aussi planifier les inspections, ce qui suppose que les priorités et les objectifs ont été identifiés avec précision. Les activités d'inspection sur le terrain, et par conséquent le temps et les ressources investis, peuvent être limités à ce qu'exigent les objectifs de l'inspection.

Des inspections multimédias sont généralement plus efficaces que plusieurs inspections uniques. Un investissement judicieux dans les capacités humaines et les compétences techniques peut être extrêmement rémunérateur à long terme.

- ***Maintien de l'efficacité***

L'inspectorat est chargé d'activités multiples, dont inspections de routine, campagnes d'inspection, inspections à la suite de plaintes, activités d'exécution, rapports annuels, formation, etc. Pour utiliser au mieux les ressources limitées qui sont disponibles, l'inspectorat devra optimiser ses différentes activités, lesquelles devront être bien planifiées de façon que l'inspectorat ne soit pas surchargé ou ne puisse mener à bien une quelconque de ses activités. Par principe, il faut éviter que l'inspectorat se livre intégralement à un type d'activité en négligeant les autres. Suspendre une activité, comme les inspections de routine, affecte les autres, par exemple en entraînant une augmentation du nombre de plaintes. De plus, réduire les activités prévues risque d'empêcher la réalisation des objectifs requis. Comme l'efficacité dépend directement de la qualité des ressources humaines, la formation ne doit jamais, comme c'est souvent le cas, être le poste sur lequel l'on cherche à économiser en premier.

- ***Effet de synergie avec les autres autorités et programmes gouvernementaux***

Les structures et attributions existantes du gouvernement doivent être utilisées pour faciliter les activités de surveillance du respect et d'exécution. Un échange d'informations

entre les différents organismes gouvernementaux permet d'éviter les doubles emplois et les chevauchements d'activités et d'utiliser au mieux les ressources. En outre, une planification conjointe et des réunions périodiques contribuent utilement à resserrer la coopération. La mesure dans laquelle les organismes gouvernementaux peuvent mettre en commun leurs ressources réduit le financement requis non seulement pour les activités de surveillance et d'exécution mais aussi pour les autres programmes gouvernementaux.

- **Promotion du respect**

Des violations récurrentes et persistantes accroissent les dépenses de l'inspectorat. Un meilleur respect de la réglementation peut ainsi contribuer efficacement à les réduire. Il faudrait réaliser une étude comparative des coûts et de l'efficacité pour les différentes options envisagées pour compléter les activités d'exécution types.

Plusieurs facteurs contribuent à créer un climat de nature à encourager le respect de la réglementation, et notamment les suivants:

- Sensibilisation de l'installation et fourniture d'une assistance technique;
- Mobilisation d'un soutien du public;
- Diffusion d'informations sur les résultats obtenus;
- Fourniture d'incitations économiques et création d'arrangements financiers;
- Renforcement des capacités de gestion environnementale de l'installation;
- Application d'un système transparent d'exécution;
- Souplesse dans l'application des sanctions.

4.2.2 Mobilisation des sources de financement

Les sources de financement, qu'elles soient totalement nouvelles ou existent déjà, doivent tendre à couvrir les dépenses de l'inspectorat au moyen d'un fonds spécial ou d'allocations de crédits sur un fonds plus général. Un inspectorat ne peut pas et ne doit pas être totalement indépendant sur le plan financier. Comme indiqué ci-dessus, le service de caractère public fourni par l'inspectorat et le bien public ainsi créé doivent être financés principalement au moyen de fonds de l'État. Cependant, il peut s'avérer nécessaire de compléter ces derniers par des ressources additionnelles.

- **Taxes et droits environnementaux**

Il s'agit notamment des taxes et droits sur les produits et sur les effluents et des droits d'administration. Les taxes et droits environnementaux (sur les émissions de polluants) sont une source de recettes mieux appropriée que des droits ou redevances d'utilisation. Les droits d'utilisation (eau, déchets solides et eaux usées) prélevés pour recouvrer le coût de services publics comme l'épuration des eaux usées constituent l'essentiel des recettes d'un fonds spécifique visant à financer le service (il s'agit d'un instrument de recouvrement des coûts). Des droits d'utilisation ne sont donc pas tout à fait appropriés comme sources de recettes pour un fonds général d'inspection, et une partie seulement de ces recettes peuvent être allouées au financement d'activités d'inspection concernant un usager spécifique, faute de quoi l'utilisation des fonds ne correspondra pas à leur définition.

Les droits sur les produits ont plusieurs avantages par rapport aux droits d'émission, notamment parce qu'ils sont plus faciles à percevoir et peuvent être incorporés plus facilement au système fiscal existant, ce qui évite la nécessité de mettre en place des

systèmes d'administration et de contrôle tout à fait nouveaux. D'une manière générale, tous les types et systèmes de taxes et de droits environnementaux donnent les meilleurs résultats lorsqu'ils sont simples et transparents.

- ***Amendes et pénalités en cas de non-respect***

Les pénalités et amendes peuvent également être une source de recettes pour les fonds environnementaux. Les droits d'inobservation sont semblables en ce sens qu'ils sont imposés aux pollueurs qui ne se conforment pas aux exigences et réglementations environnementales. La principale différence entre ces instruments est que ces derniers droits sont perçus en proportion de variables sélectionnées comme les dommages entraînés par l'inobservation de la réglementation ou les bénéfices provenant de l'économie réalisée sur les coûts que suppose l'application de la réglementation. Comme, dans les deux cas, ces sources de recettes proviennent de l'inobservation de la réglementation, elles ne sont pas stables à long terme et ne peuvent pas constituer la principale source de financement du fonds d'inspection. Néanmoins, elles constituent une source de financement idéale dans l'immédiat et, si cela est juridiquement possible dans des pays spécifiques, elles peuvent être utilisées pour constituer un fonds spécial pour l'inspection.

- ***Dons***

Il se peut que l'inspection reçoive des dons de sources externes et internes qui, sans constituer une source de financement stable à longue échéance, peuvent parfois, selon la situation économique du pays, être une source de financement plus fiable que les crédits de l'État. Les dons peuvent, à court terme, compléter les amendes et pénalités perçues en cas d'inobservation de la réglementation.

- ***Droits d'administration ou rémunération des services fournis***

L'on peut envisager aussi les sources de recettes ci-après, lesquelles doivent néanmoins être individualisées pour éviter le risque de conflit d'intérêts résultant du double rôle de prestataire de services et d'organe de réglementation que peut jouer dans certains cas l'inspection.

- Droit d'administration pour l'analyse des évaluations d'impact environnemental et droits perçus en cas de recours;
- Droit d'administration pour la délivrance de permis;
- Perception de droits pour la réalisation d'analyses de laboratoire pour le compte de tierces parties et droits de location du matériel de laboratoire;
- Droit pour l'analyse des échantillons en cas d'inobservations répétées;
- Droits d'inspection environnementale (droits qui peuvent également être perçus en cas d'inobservations répétées).

4.3 Appui politique

L'inspection doit bien comprendre que, quelle que soit la démarche adoptée, un appui politique sera nécessaire. Les crédits budgétaires sont alloués par le biais d'autres institutions gouvernementales et des initiatives ou méthodes de financement novatrices peuvent exiger l'intervention du législateur. L'inspection doit par conséquent suivre une double approche pour mobiliser ses appuis politiques en ayant recours aux circuits administratifs mais aussi en mobilisant l'opinion publique. Le dosage entre ces deux aspects dépendra des mécanismes décisionnels du pays. En tout état de cause, l'appui politique apporté à l'inspection dépendra généralement de l'idée que l'on se fait de ces réalisations.

5. Gestion des ressources humaines et planification des effectifs

L'inspection est une activité à forte densité de main-d'oeuvre. Par conséquent, les ressources humaines de l'inspectorat revêtent une importance capitale, en termes aussi bien de qualité que de quantité, et doivent être adéquates eu égard aux fonctions changeantes de l'inspectorat et aux transformations et tendances inévitables dans le domaine de l'environnement.

5.1 Effectifs

Le niveau optimal des effectifs de l'inspectorat dépend de nombreux facteurs, comme les suivants:

- Implication effective de l'inspectorat dans tous les éléments du système d'inspection (voir la section 1);
- Portée et étendue des règles environnementales qui doivent être respectées, complexité de la réglementation environnementale et type d'inspections à réaliser;
- Ratio souhaité entre les inspecteurs et le nombre d'installations à inspecter;
- Degré escompté de non-respect de la réglementation;
- Ressources administratives et de gestion nécessaires pour appuyer les activités d'inspection et de délivrance de permis;
- Responsabilités partagées avec d'autres organismes gouvernementaux.

Le ratio entre le nombre d'inspecteurs et d'installations à inspecter est le facteur qui affecte le plus directement les effectifs de l'inspectorat. Il est lié aux éléments susmentionnés ainsi qu'aux facteurs ci-après:

- Expérience des inspecteurs;
- Complexité des installations à inspecter; et
- Stratégie de l'inspectorat.

Comme chaque contexte est spécifique, les chiffres d'autres pays n'ont guère d'utilité. Les ratios, moyennes et tendances doivent répondre aux circonstances locales et être continuellement actualisés pour pouvoir élaborer des plans de dotation en effectifs raisonnablement exacts.

5.2 Différentes activités exigent des compétences techniques diverses

Les inspections prédominent dans les tâches confiées à l'inspectorat, ce qui sera reflété dans le profil du personnel. De plus, le nombre des autres employés est habituellement en rapport avec celui des inspecteurs. Cependant, comme on le verra plus loin, les inspecteurs eux-mêmes ne constituent pas un groupe homogène, et il faut par conséquent analyser en détail les compétences requises pour réaliser les différentes activités de l'inspectorat.

5.2.1 Inspections

- ***Inspections intégrées/spécifiques***

Les inspections intégrées exigent un pool d'inspecteurs formés et expérimentés, mais des inspecteurs plus spécialisés sont nécessaires pour des inspections spécifiques.

- ***Vérification des émissions et des performances des procédés***

Pour inspecter des émissions sans analyser les procédés internes, il faut un généraliste. Toutefois, il faudra un type d'inspecteur différent si l'inspection exige une connaissance des procédés utilisés pour déterminer si la réglementation est respectée ou pour comprendre les causes de son inobservation. Dans différents pays, ce sont souvent des généralistes qui procèdent aux premières inspections, les inspections ultérieures étant menées par des spécialistes si besoin est.

- ***La nature de l'installation***

Selon la nature de l'installation, il pourra être nécessaire de disposer d'un personnel hautement qualifié pour exécuter des inspections détaillées sur place et établir des rapports de qualité. Dans le cas d'installations hautement complexes, le concours d'un expert pourra être nécessaire.

Dans le cas de petites installations simples, il suffira d'affecter un inspecteur relativement subalterne ayant peu d'expérience du terrain mais ayant travaillé avec un inspecteur plus chevronné à des tâches plus complexes. Dans certains cas, une inspection visuelle pourra suffire.

- ***Plaintes***

Pour éviter de perturber le savoir accumulé par les installations, il n'est pas indiqué de séparer les inspecteurs qui sont chargés de faire enquête sur les plaintes de ceux qui s'occupent des inspections ordinaires. Dans différents pays, les investigations sur les plaintes sont menées par une équipe tournante d'inspecteurs. En tout état de cause, il importe que la planification de l'inspection ne soit pas perturbée par ce type d'investigation pour éviter de devenir une organisation répondant uniquement à des plaintes.

- ***Vérification des permis***

Comme on l'a vu dans la section 1, la délivrance des permis relève souvent de la compétence d'organismes autres que l'inspection. Toutefois, lorsque tel est le cas, celui-ci a besoin d'un personnel techniquement qualifié pour procéder au contrôle administratif des permis et des demandes de permis. Confier tour à tour la rédaction des permis et les vérifications aux inspecteurs aura pour effet d'améliorer leurs qualifications dans ces deux domaines.

Idéalement, la combinaison de compétences des inspecteurs et leur nombre devraient dépendre des approches et stratégies d'inspection adoptées par l'inspection. Toutefois, l'inverse est plus probable, dans la mesure où les stratégies et les approches sont souvent limitées par le pool d'inspecteurs qui sont disponibles ou qui peuvent être recrutés.

Il va de soi qu'il faut tenir compte des ressources existantes et de celles qui seront sans doute disponibles pour préparer les plans d'inspection à court et à long terme ainsi que lors de l'approbation de ces plans par l'inspection. En fait, les ressources disponibles indiquent le nombre d'installations qui peuvent être inspectées pendant une période déterminée et l'efficacité avec laquelle les inspections peuvent être menées. Il faut tenir compte des ressources disponibles pour formuler un plan d'inspection réaliste qui puisse effectivement être exécuté.

5.2.2 Administration, gestion et actions en justice

- **Gestion**

Pour les tâches d'encadrement et le contrôle de la qualité, il faut prévoir une personne pour 10 à 15 inspecteurs au maximum. Dans le cas d'inspecteurs moins expérimentés, le personnel d'encadrement devra fournir un appui accru, de sorte que leur nombre devra être moindre. Il est préférable que la coordination avec les autres autorités soit assurée par un nombre restreint de personnes à un niveau relativement élevé de l'organisation. À la limite, cette tâche sera assurée uniquement par le directeur, appuyé par un agent administratif ayant l'expérience de ce travail. Les autres activités de gestion sont notamment la préparation des plans périodiques d'inspection ainsi que des plans de mobilisation des ressources et de renforcement des capacités.

- **Activités post-inspection**

Le nombre d'inspections qui donneront lieu à une action en justice dépendra de la législation et de la mesure dans laquelle elle est respectée ainsi que de la culture du pays dont il s'agit. Il importe de savoir quel est le pourcentage d'inspections qui débouchent sur une action en justice pour déterminer les ressources humaines requises pour s'occuper des aspects juridiques des tâches de l'inspection. Ce pourcentage, de même que les caractéristiques du système judiciaire national, dicteront le nombre d'avocats expérimentés ou de juristes dont l'inspection a besoin.

- **Appui administratif**

Les inspecteurs devront rédiger et dactylographier leurs rapports de routine selon une présentation prédéterminée mais, dans certains cas, un appui administratif pourra leur être fourni si une présentation spéciale s'impose. En outre, du personnel administratif est nécessaire pour le classement, pour répondre au téléphone et pour tenir le programme de travail des inspecteurs. Un appui solide à cet égard permet aux inspecteurs de consacrer leur temps précieux aux attributions pour lesquelles ils ont été formés et recrutés.

5.3 **Aptitudes personnelles communes**

Le travail de l'inspecteur exige plusieurs types d'aptitudes. La compétence technique, à elle seule, ne garantit pas la qualité du travail de l'inspecteur. Des habitudes de travail et des aptitudes spécifiques sont nécessaires, quelles que soient les compétences techniques ou l'expérience des inspecteurs. Un inspecteur professionnel doit à la fois:

- Avoir de l'assurance;
- Être objectif, juste et cohérent;
- Savoir décider, mais aussi faire preuve de souplesse lorsque la situation l'exige;
- Savoir analyser, c'est-à-dire être curieux, rigoureux, méticuleux, alerte et rationnel;
- Savoir communiquer et écouter;
- Avoir l'esprit d'équipe, c'est-à-dire savoir travailler avec les collègues;
- Savoir planifier pour l'avenir, utiliser efficacement les ressources et être toujours bien préparé;
- Être orienté vers les produits, c'est-à-dire rédiger les rapports voulus, consulter des experts et comprendre l'administration;
- Avoir une attitude irréprochable, c'est-à-dire être poli, ponctuel et droit.

Il est évidemment difficile de trouver toutes ces qualités réunies dans la même personne, et cette difficulté peut être surmontée en partie grâce à un travail d'équipe mais aussi au moyen d'un recrutement approfondi et d'une formation continue.

5.4 Planification du personnel

En matière de gestion des ressources humaines, l'inspectorat devra à tout le moins appliquer les principes suivants:

- La planification du personnel est un aspect essentiel de la gestion des ressources humaines;
- Le recrutement de nouveaux agents doit aller de pair avec l'établissement d'un budget et la mobilisation d'un financement;
- Un plan de gestion du personnel doit être incorporé à la planification à long terme;
- La formation du personnel est essentielle.

Selon la législation égyptienne du travail, les inspecteurs chargés de la prévention des maladies du travail doivent périodiquement suivre des programmes de formation pour perfectionner et actualiser continuellement leurs capacités.

L'inspectorat doit s'employer inlassablement à renforcer progressivement les effectifs et à améliorer la qualité des inspecteurs. Dans le cadre de ses plans d'inspection à court et à long terme, l'inspectorat devra élaborer un plan approprié de développement des ressources disponibles aux fins des inspections. Ce plan devra notamment porter sur les points suivants:

- Les effectifs et la qualité des ressources humaines dont l'inspectorat dispose actuellement pour vérifier le respect de la réglementation.
- Une analyse de ce qui peut être réalisé avec les ressources actuelles et des principaux facteurs en rapport avec les ressources qui restreignent la capacité de l'inspectorat de mener cette inspection efficacement.
- Une analyse des ressources humaines nécessaires.
- Une analyse de l'impact que de nouvelles ressources auront sur la capacité de l'inspectorat de mener à bien les inspections, c'est-à-dire de ce que l'on peut faire au moyen de ressources supplémentaires.
- Une proposition ou un plan concernant les ressources humaines et matérielles.
- Les ressources qui revêtent une importance majeure, c'est-à-dire celles qui doivent être organisées ou acquises d'urgence (ressources revêtant la priorité la plus élevée).
- Les ressources qui sont nécessaires d'urgence et qui doivent être organisées ou acquises dès que possible (ressources hautement prioritaires).
- Les ressources nécessaires devant être organisées ou achetées dès que possible.

5.5 Formation des inspecteurs

La formation des inspecteurs et des chefs d'équipe est l'un des éléments de nature à garantir et améliorer l'efficacité de l'inspection des installations industrielles. L'inspectorat devra par conséquent dispenser une formation de base suffisante à tous les inspecteurs avant que ceux-ci commencent leurs activités.

Il faudra prévoir aussi bien des cours théoriques qu'une formation en cours d'emploi, selon les qualifications et les tâches des inspecteurs. Les cours devront être sanctionnés par des examens formels pour mesurer les capacités des inspecteurs en fonction des notes et des niveaux que doivent atteindre ces derniers.

Pour préparer les inspecteurs à assumer leurs fonctions, les premiers modules de formation devraient couvrir les domaines suivants:

- Prévention des accidents et des maladies du travail;
- Objectifs et importance des inspections environnementales;
- Planification des activités d'inspection;
- Rôles et responsabilités de l'équipe d'inspection aux différentes étapes de l'inspection;
- Principales réglementations environnementales;
- Industries locales, procédés de production, services d'utilité publique connexes et pollution générée;
- Inspection des registres et documents de l'installation; registre environnemental et registre des déchets dangereux;
- Utilisation des listes de contrôle, préparation des rapports d'inspection et saisie des registres à des fins judiciaires;
- Méthodes de collecte de l'information, techniques d'observation et aptitudes à la communication;
- Gestion environnementale rationnelle des installations industrielles, système d'autosurveillance et techniques de production plus propre;
- Systèmes de réduction de la pollution de l'atmosphère et des eaux, gestion des déchets solides, gestion des substances et des déchets dangereux, etc.
- Échantillonnage et utilisation du matériel mobile de mesure.

La formation des inspecteurs est un processus continu et les intéressés devront suivre périodiquement des programmes de formation approfondie, lesquels pourront être axés sur des thèmes spécifiques ou des questions d'actualité en rapport avec le contexte toujours changeant des inspections environnementales de l'industrie. La formation devra être adaptée aux besoins des inspecteurs. L'on peut trouver des exemples de modules de formation de caractère général dans le "Catalogue of North American Environmental Training Courses, Commission for Environmental Cooperation, 1996" et dans les "Principles of Environmental Enforcement" et "Training Course for Multimedia Inspectors", publiés par l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (EPA) en 1992 et 1998 respectivement.

6. Centralisation ou décentralisation des systèmes d'inspection

De par sa nature même, certaines des activités du système d'inspection doivent être décentralisées car:

- Dans la plupart des pays, les installations industrielles sont réparties sur une vaste région géographique, de sorte que les inspecteurs doivent être aussi proches que possible du terrain.
- Les installations à inspecter sont habituellement nombreuses et leur inspection exige des ressources humaines et financières considérables que ne peut jamais fournir un système centralisé.
- Dans un monde où les ressources sont limitées, la décentralisation permet de rationaliser un pool plus large de ressources.

Un système décentralisé permet à l'inspectorat central de bénéficier de la participation des autorités locales et régionales aux activités d'inspection. Une telle implication varie d'un pays à l'autre. Du fait des différences qui caractérisent les circonstances sociales, culturelles, politiques et économiques du pays, il est difficile d'exprimer un avis catégorique quant au degré que devrait atteindre la décentralisation. Il est néanmoins recommandé que le degré de décentralisation corresponde à l'approche générale de l'administration appliquée dans le pays.

Le système d'inspection est un élément d'un réseau plus large marqué par une interaction étroite entre ses composantes. Il existe une corrélation directe entre le système d'inspection et les autres systèmes environnementaux, comme ceux qui concernent la délivrance de permis. Il y a également une interdépendance avec des systèmes non environnementaux comme l'octroi de licences d'exploitation et les règlements d'urbanisme. Or, il surgit des problèmes lorsque les degrés de décentralisation de ces systèmes ne sont pas compatibles, et l'application est encore plus complexe lorsque les réglementations environnementales relèvent de plus d'une entité. Dans tous les cas, il importe que la décentralisation du système d'inspection soit compatible avec les autres systèmes avec lesquels il entretient des rapports pour qu'il puisse agir efficacement et réaliser ses objectifs.

Dans des cas exceptionnels, du fait de circonstances liées à la nature du pays, la configuration du système d'inspection peut refléter deux situations extrêmes:

- La première est un système totalement centralisé où une seule entité est responsable de la détermination des politiques et des plans d'inspection et de leur application. Le système est habituellement celui adopté par de petits pays où le nombre d'installations est limité. Un système totalement centralisé n'est pas approprié dans un grand pays ayant beaucoup d'installations étant donné que les inspections sur le terrain exigeraient des ressources humaines considérables qui ne sont généralement pas disponibles au sein d'une seule et même entité. De plus, l'application des systèmes centralisés dans un grand pays réduit le temps disponible pour la planification, la fixation des priorités, l'évaluation des performances et l'information en retour, ce qui risque d'affecter la crédibilité de l'organe d'inspection. La suite donnée par l'inspectorat ou plaintes du public peut également réduire le temps disponible pour les inspections de routine.
- La seconde est un système hautement décentralisé dans lequel les autorités locales et régionales sont responsables de l'élaboration et de l'application des politiques et des plans d'inspection sur la base de directives nationales. Cette

approche n'est possible que lorsque le système politique lui-même est décentralisé (par exemple dans un système fédéral).

Les degrés de décentralisation les plus communs sont les suivants:

- Décentralisation des activités d'inspection proprement dites aux plans local et régional sur la base de plans d'inspection fixés au plan national. Cette approche de la décentralisation est fondée sur une délégation des tâches.
- Décentralisation de la planification et de l'exécution des inspections aux plans local et régional sur la base de politiques arrêtées au plan national. Les autorités régionales et locales élaborent leurs propres plans individuels sur la base desdites politiques.

Dès lors que la volonté politique existe, le principal obstacle à la décentralisation tient à la modicité des capacités techniques et financières des autorités périphériques. Dans certains cas, l'absence totale de ressources techniques et financières aux échelons régional et local ne permet pas même d'envisager une décentralisation des activités d'inspection. Eu égard cependant aux avantages que celle-ci peut avoir à l'avenir, le coût de la création de ressources techniques et financières au plan local pour pouvoir décentraliser les activités doit être considéré comme un coût transitoire devant être supporté au plan central.

6.1 Conditions que doit réunir un système d'inspection décentralisé

Il convient que les conditions ci-après soient remplies si l'on veut garantir l'efficacité d'un système décentralisé.

6.1.1 Répartition claire des responsabilités

Les responsabilités doivent être clairement réparties entre les différents niveaux pour que les ressources soient utilisées au mieux et pour éviter les chevauchements d'efforts. La répartition des responsabilités doit tenir compte des ressources disponibles, des capacités techniques et du contexte environnemental. Cette répartition doit être fondée sur des critères clairs comme les suivants:

- Dimensions des installations;
- Complexité des activités;
- Secteurs;
- Emplacement géographique.

6.1.2 Mécanismes de coordination

Il ne peut y avoir décentralisation que si celle-ci va de pair avec des mécanismes de coordination entre les différents niveaux du système. Ces mécanismes de coordination peuvent comporter:

- Une planification conjointe;
- Des rapports;
- Des réunions;
- Des échanges d'informations;
- Un appui technique.

6.1.3 Normalisation des outils d'inspection

La normalisation des outils d'inspection, et notamment des listes de contrôle, rapports et méthodes, contribue beaucoup à l'application d'approches homogènes pour la réalisation d'objectifs prédéterminés et améliore l'efficacité et la crédibilité des inspections environnementales. Cette normalisation devra être complétée par l'élaboration de manuels de procédures opérationnelles et de mécanismes de collecte d'informations.

6.1.4 Contrôle de la qualité

Étant un processus dynamique visant à déléguer les tâches et à améliorer les performances, le processus de décentralisation est directement affecté par les performances des autorités périphériques. Ainsi, l'évaluation, le suivi et le contrôle de la qualité doivent faire partie intégrante du système. Les procédures du contrôle de la qualité sont extrêmement importantes si l'on veut pouvoir identifier les besoins de renforcement des capacités, les interventions requises de la part de l'administration ou les modifications à apporter à l'approche d'inspections.

6.1.5 Renforcement des capacités

Il importe de renforcer les capacités des différents niveaux du système pour promouvoir parmi les inspecteurs une compréhension commune des outils et des méthodes d'inspection. Ces efforts de renforcement des capacités devront être individualisés selon la nature des activités entreprises à chaque niveau.

6.1.6 Formulation d'une politique claire en matière de sanctions

Lorsque les activités d'inspection et d'exécution sont décentralisées, il est essentiel de définir clairement la politique à suivre en matière de sanctions que devront suivre les différents niveaux. Une politique cohérente et efficace à cet égard continue à garantir un traitement efficace des installations et à rehausser la crédibilité des règles environnementales.

Cette politique devra être élaborée conjointement par les décideurs, des conseillers juridiques et des inspecteurs sur le terrain. Elle devra indiquer les critères de décision à appliquer pour mettre en route les procédures d'exécution appropriées, compte tenu du droit de l'installation d'exiger que l'application de telle ou telle sanction soit clairement justifiée. Les règles posées devront être claires et souples pour éviter toute approche rigide qui risque de compromettre l'efficacité de l'ensemble du processus d'exécution, et être accompagnées de conditions tendant à garantir tout abus des pouvoirs d'exécution. L'objectif devra dans tous les cas être le respect de la réglementation par l'installation et, par conséquent, la protection de l'environnement.

6.2 Décentralisation progressive

Il importe que le passage d'un système centralisé à un système décentralisé soit progressif de manière à ne pas surcharger les autorités périphériques d'activités d'inspection, qu'il est possible de mener à bien non seulement après une information poussée, mais surtout grâce à une expérience pratique.

Cette décentralisation graduelle des systèmes d'inspection est souvent fonction des activités d'inspection, des secteurs, des dimensions des installations ou de l'emplacement géographique. Dans chacun de ces cas, l'assurance-qualité et le contrôle de la qualité sont des aspects importants si l'on veut pouvoir évaluer l'efficacité du processus.

Si l'on envisage une décentralisation progressive basée sur le type d'activités, il est préférable de commencer par les activités de contrôle du respect. Les investigations à mener à cette fin sur le terrain font qu'il s'agit d'une activité qui exige beaucoup de ressources, de sorte que la décentralisation de celle-ci permettra à l'organisme central de bénéficier des ressources des autorités périphériques et de consacrer plus de temps à la planification et à la supervision des activités décentralisées. De plus, l'adoption d'un tel plan laissera à l'organisme central le temps de mettre en place des procédures de contrôle de l'activité pour pouvoir identifier les problèmes et améliorer le système. Les activités de vérification du respect peuvent également être décentralisées en fonction des dimensions des installations ou du secteur dans lequel elles opèrent.

7. Interventions en cas de non-respect

La vérification du respect de la réglementation et l'identification des violations ne sont qu'un aspect du système d'inspection, lequel doit être suivi par la sélection et l'exécution de l'intervention en cas de non-respect, l'objectif étant, non pas de punir, mais plutôt d'obtenir que la réglementation environnementale soit respectée. La stratégie d'intervention fait partie intégrante de la stratégie de l'inspectorat étant donné qu'elle énonce les règles à appliquer pour décider des mesures à prendre après l'inspection.

Plusieurs approches peuvent être envisagées pour les interventions, dont certaines consistent à encourager et aider un changement volontaire, tandis que d'autres ont un caractère plus réglementaire et sont fondées sur les dispositions légales tendant à réduire directement ou indirectement ou à prévenir la pollution. Comme exposé ci-après, les chances de succès de l'approche interventionniste dépendent pour une large part de la question de savoir si la réglementation est réaliste et applicable.

7.1 Facteurs qui affectent l'applicabilité des réglementations

7.1.1 Pouvoirs

Pour être véritablement efficace, la législation environnementale doit accorder des pouvoirs suffisants, faute de quoi le processus d'exécution n'aboutira pas à l'observation de la réglementation. La crédibilité d'un programme d'exécution se trouvera fort compromise si les auteurs des violations peuvent contester avec succès le pouvoir d'appliquer des sanctions. Les pouvoirs qui revêtent la plus grande importance pour l'efficacité d'un tel programme sont notamment les suivants:

- ***Pouvoir de réglementation***
 - Pouvoir de promulguer des réglementations, permis, licences et directives pour assurer l'application de la loi.
 - Pouvoir d'être souple et d'adapter les exigences aux circonstances propres à chaque installation.
- ***Pouvoir de surveillance du respect***
 - Pouvoir d'inspection des installations réglementées et d'avoir accès à leurs registres pour vérifier qu'elles respectent la réglementation.
 - Pouvoir d'exiger que les installations réglementées procèdent à une autosurveillance, tiennent un registre des résultats, fassent périodiquement rapport aux autorités responsables de l'environnement et mettent les informations disponibles à la disposition des inspecteurs.
- ***Pouvoir de détecter toute falsification des données***
 - Pouvoir de réaliser des activités de surveillance pour vérifier les résultats de l'autosurveillance.
 - Pouvoir de procéder à des vérifications croisées des pratiques suivies en interrogeant les employés de l'installation.

- ***Pouvoir d'intervention***

- Pouvoir d'adopter les mesures appropriées en cas d'inobservation, selon la nature de la violation. Ce pouvoir doit reposer sur celui d'adopter des mesures judiciaires contre les installations qui ne respecteraient pas la réglementation, par exemple:
- Pouvoir d'imposer toute une série de pénalités et de sanctions aux installations qui ne sont pas en règle.
- Pouvoir d'imposer des sanctions pénales aux installations qui ne sont pas en règle.
- Pouvoir d'intervenir en cas de violations qui constituent un danger imminent pour la santé et/ou l'environnement, notamment en mettant fin aux activités polluantes, en fermant des installations polluantes, en exigeant une indemnisation ou en imposant un nettoyage.
- Pouvoir de solliciter des ordonnances judiciaires pour imposer des sanctions ou des pénalités.

7.1.2 Cadre institutionnel

Ces pouvoirs sont rarement accordés à une entité unique et, d'une manière générale, les lois et règlements définissent le cadre institutionnel des mesures d'exécution en définissant les entités responsables et les rôles et responsabilités de chacune. La coordination entre ces entités contribue beaucoup à garantir un exercice rationnel de ces pouvoirs et éviter les contradictions ou la perte de crédibilité du système.

Certaines lois accordent parfois aux citoyens et aux organisations non gouvernementales le droit de dénoncer les installations qui violent la réglementation aux autorités responsables ou de poursuivre en justice aussi bien les pollueurs que l'organe de réglementation s'ils ne s'acquittent pas des obligations qui leur incombent en vertu de la loi. Ce droit doit tendre à obtenir le rendement le plus élevé possible des ressources disponibles.

7.1.3 Équilibre entre les droits des autorités et ceux des installations

Pour maintenir l'efficacité des processus d'inspection et d'exécution, il faut dans tous les cas tenir compte des droits des installations, spécialement lorsque les organes de réglementation définissent les objectifs environnementaux à atteindre. Il importe que toutes les installations jouissent en matière d'exécution d'un traitement égal et juste. Outre que cela est l'un des droits des installations, cela revêt une importance critique pour la crédibilité des autorités réglementaires.

- ***Droit d'être informé de la violation***

Certaines lois et réglementations prévoient qu'une violation doit être notifiée avant qu'une mesure d'exécution puisse être prise. Cette notification peut être formelle ou informelle, selon les dispositions de la loi, mais offre à l'installation une possibilité de remédier à la violation dans un délai spécifié pour éviter qu'il lui soit imposé une mesure d'exécution.

- ***Droit de sélectionner la méthode de rectification***

L'installation devrait avoir le droit de sélectionner la méthode de rectification en fonction de ses circonstances et des ressources disponibles. Il importe que l'inspectorat n'impose aucune recommandation technique touchant les mesures correctives que doivent adopter les installations qui n'ont pas respecté la réglementation.

- ***Droit de former des recours***

L'installation doit avoir le droit de former un recours au sujet des résultats de l'inspection et des mesures d'exécution et doit pouvoir demander que les mesures soient vérifiées par un laboratoire indépendant.

- ***Droit à la confidentialité de l'information***

Toutes les informations et tous les documents rassemblés pendant l'inspection sur le terrain sont confidentiels et doivent être traités en conséquence.

7.1.4 Exigences environnementales

Les législations n'utilisent pas toutes la même approche pour définir les exigences environnementales: celles-ci sont parfois présentées sous la forme de limites d'émission ou de pratiques de gestion que doivent suivre les installations mais, dans d'autres cas, la législation définit le cadre sur lequel ces exigences sont élaborées. Les exigences environnementales doivent être de caractère général ou concerner spécifiquement un secteur, une région ou une installation.

- ***Exigences de caractère général***

Il s'agit des règles applicables à tous les types d'installations, notamment celles qui concernent la concentration des émissions, les pratiques de gestion des déchets, les conditions spécifiques applicables aux matières premières et aux produits, la tenue de registres spécifiques, les programmes d'autosurveillance, etc.

- ***Exigences propres à un secteur déterminé***

Il s'agit des règles qui ne s'appliquent qu'à des secteurs spécifiques et qui, habituellement, ont trait aux processus technologiques utilisés dans le secteur. Ces règles peuvent être spécifiées dans les réglementations environnementales ou bien résulter d'accords volontaires entre le secteur et les autorités de réglementation. Dans ce dernier cas, l'accord repose habituellement sur l'engagement du secteur de respecter certaines limites d'émission qui, le plus souvent, sont inférieures à celles fixées par la loi.

- ***Exigences propres à une région donnée***

Il s'agit des règles applicables à divers types de régions comme domaines industriels, régions touristiques, aires protégées ou autres régions géographiques en fonction de leurs capacités de charge ou leur degré de pollution. Ces règles nationales concernent habituellement les critères auxquels doivent répondre les zones d'aménagement déterminées, et notamment les conditions à respecter en ce qui concerne les implantations, l'utilisation des sols, les types d'installations, les systèmes de gestion et les autres conditions d'aménagement.

- ***Exigences propres à une installation déterminée***

Il y a lieu de noter tout d'abord que chaque installation est tenue de respecter les règles de caractère général ainsi que celles qui sont propres à son secteur et à sa région.

Les règles propres à une installation ne sont jamais rédigées sous forme de règles générales dans la mesure où elles n'intéressent que des installations spécifiques. Elles sont plutôt présentées sous forme de conditions auxquelles sont subordonnés les licences et

permis par l'autorité compétente qui est habilitée à individualiser les règles concernant des installations spécifiques. Ces règles sont fixées compte tenu des activités entreprises à la lumière de la nature de l'installation et de l'environnement avoisinant. Elles peuvent concerner des conditions technologiques, des concentrations d'émissions, la mise en place de systèmes de maîtrise de la pollution ou d'activités de surveillance et aussi un ou plusieurs milieux environnementaux. Ces règles sont reflétées dans les permis lorsque ceux-ci sont délivrés par l'organe national de réglementation. Elles peuvent également se présenter sous des formes différentes, par exemple par l'approbation de l'évaluation d'impact sur l'environnement établie avant que la licence soit délivrée à l'installation, ce qui donne à l'organe de réglementation le droit de révoquer la licence ou le permis si l'installation viole les règles ainsi définies.

Pour garantir l'applicabilité de ces règles, toutes doivent être réalistes et faisables et doivent:

- Être claires quant au degré de respect requis et aux sanctions pouvant être appliquées en cas d'infraction;
- Définir de manière complète les mesures à adopter et les délais à respecter;
- Être précises quant à l'identification des installations réglementées;
- Être souples de manière à pouvoir être adaptées à des circonstances différentes.

7.1.5 Compatibilité

Si l'on veut que la stratégie d'intervention soit efficace, toutes les lois environnementales doivent être compatibles et aucune ne doit contredire les autres, à moins qu'elle ne soit censée prévaloir. Les lois environnementales doivent renforcer et compléter les lois et politiques concernant d'autres secteurs, comme les suivants:

- Santé, innocuité des produits alimentaires, prévention des maladies et des accidents du travail, protection du consommateur, utilisation des pesticides, etc.;
- Gestion des ressources naturelles, de l'eau, de l'énergie, des ressources minérales, des forêts, etc.;
- Aménagement du territoire: transports, aménagements, localisation, etc.;
- Industries et commerce;
- Agriculture.

7.2 **Renforcement de l'application de la réglementation**

Pour renforcer l'applicabilité des réglementations environnementales, plusieurs principes devront être suivis à toutes les étapes du processus d'inspection, qu'il s'agisse de la formulation et de l'application des législations, de la délivrance de permis, des activités d'inspection ou de l'intervention en cas de non-respect.

7.2.1 Progressivité du système d'exécution

Pour une large part, la mesure dans laquelle une sanction atteindra son objectif dépendra de la nature de l'installation qui a contrevenu à la réglementation, des dimensions et de la situation financière de l'installation et de bien d'autres facteurs. La capacité de l'installation de réagir aux pressions soudaines provenant d'une mesure d'exécution diffère selon les contraintes techniques et financières auxquelles elle est soumise. Il est essentiel que la mise en oeuvre des programmes d'exécution soit progressive afin d'avancer durablement mais peu à peu plutôt que de vouloir appliquer immédiatement toutes les règles promulguées, ce qui risque de dépasser la capacité de la plupart des installations.

7.2.2 Équilibre entre rigueur et faisabilité

L'applicabilité et la faisabilité des mesures correctives influent directement sur le degré de respect de la réglementation. Il est donc essentiel de concilier l'élaboration de règles environnementales rigoureuses et ambitieuses et les possibilités de les appliquer dans la pratique si l'on veut qu'elles soient respectées. Il faut trouver cet équilibre lors des négociations préalables à la délivrance du permis ou lors de la formulation de la réglementation, selon le cas. L'inspectorat peut jouer un rôle dans les deux cas selon le contexte juridique, politique et de gestion dans son ensemble.

7.2.3 Octroi d'un traitement préférentiel aux installations résolues à faire un effort

Lorsqu'il y a inobservation de la réglementation, les installations qui coopèrent et sont résolues à faire un effort doivent être mieux traitées que les autres pour encourager ces dernières à remédier à leurs violations. De plus, il y a lieu d'établir une différenciation entre les établissements qui ont été empêchés d'appliquer la réglementation pour des raisons sérieuses et ceux qui pourraient réduire la pollution en adoptant à peu de frais des procédures différentes. Pour ne pas donner l'impression d'appliquer deux poids et deux mesures, cette approche et les critères auxquels elle doit répondre doivent être communiqués aux installations réglementées, lesquelles doivent également être informées de leur raison d'être, qui est d'encourager les progrès sur la voie du respect de la loi. Cette approche est particulièrement utile aux premières étapes de la mise en oeuvre de la réglementation, par exemple lorsqu'il est promulgué une nouvelle loi et que son inobservation est la règle plutôt que l'exception.

7.2.4 Amélioration du climat d'application

Plusieurs facteurs contribuent à créer un climat de nature à encourager le respect de la réglementation, et notamment les suivants:

- Sensibilisation de l'installation et fourniture d'une assistance technique;
- Mobilisation d'un soutien du public;
- Diffusion d'informations sur les résultats obtenus;
- Fourniture d'incitations économiques et création d'arrangements financiers;
- Renforcement des capacités de gestion environnementale de l'installation;
- Application d'un système transparent d'exécution;
- Souplesse dans l'application des sanctions.

7.3 **Intervention en cas de violation**

Une intervention ne peut être entreprise qu'après que la violation a été établie sur la base des résultats des inspections sur le terrain et des activités de surveillance. Il pourra être adopté des mécanismes d'intervention différents selon les dispositions des législations environnementales et la flexibilité qu'elles laissent à l'inspectorat. Toutefois, cette flexibilité doit être modulée comme il convient au moyen de l'élaboration d'une politique d'exécution clairement définie pour rationaliser le recours à divers types d'interventions.

Lorsqu'il est décidé d'intervenir, deux approches principales peuvent être suivies:

- Une exécution directe
- Des négociations.

7.3.1 Exécution directe

Selon cette approche, les mesures d'exécution sont appliquées directement sans aucune communication ou discussion avec l'installation. L'on examinera ci-après les types d'interventions les plus usuels.

- ***Notification***

En pareils cas, la violation est notifiée à l'installation sans qu'aucune mesure d'exécution ne soit prise et l'installation est invitée à y remédier dans un délai spécifié. Cette approche est efficace lorsque les mesures qui s'imposent sont simples et peuvent être appliquées assez rapidement et que la violation ne représente pas un danger imminent pour la santé ou l'environnement. De plus, elle est la mieux appropriée lorsque l'installation a remarquablement respecté la réglementation par le passé, de sorte qu'une notification informelle a simplement pour but de l'encourager à rectifier la situation. Ce type d'intervention exige une inspection après l'expiration du délai spécifié pour s'assurer qu'il a été remédié à la violation.

- ***Mesures administratives formelles***

Des mesures administratives formelles constituent la forme d'exécution la plus commune. Selon cette approche, la violation est officiellement notifiée à l'installation et il est perçu l'amende prévue par la loi. L'installation est invitée à remédier à la violation dans un délai spécifié, à l'expiration duquel il est procédé à une inspection et, si la violation persiste, il est appliqué des mesures plus rigoureuses. Celles-ci consistent habituellement à imposer un nettoyage aux frais de l'installation, la cessation des activités à l'origine de la violation, la fermeture de l'installation ou le versement d'une indemnisation. En cas de danger imminent pour la santé ou l'environnement, la loi peut imposer la fermeture temporaire de l'installation jusqu'à ce qu'il soit remédié à la situation. La plupart des lois prévoient des sanctions plus lourdes en cas de violations répétées.

Le délai rigide spécifié par la loi pour remédier à la situation n'est habituellement pas approprié dans tous les cas et les inspecteurs doivent avoir la latitude de fixer le délai selon les mesures à appliquer, surtout dans le cas de violations dont la rectification est un processus de longue haleine. En pareil cas, l'installation pourra être invitée à communiquer à l'inspectorat un plan d'action accompagné d'un calendrier. Des inspections pourront ensuite être menées périodiquement pour déterminer l'avancement de la mise en oeuvre du plan d'action.

- ***Action judiciaire formelle***

Lorsqu'il y a lieu, il est préparé un dossier pour entamer une action en justice devant les autorités judiciaires. Le dossier est constitué par les inspecteurs qui sont investis de pouvoirs judiciaires et qui sont cités à comparaître devant le tribunal pour témoigner. Des sanctions civiles ou pénales sont alors adoptées selon le type de violation (selon qu'il s'agit d'un crime, d'un délit ou d'une contravention).

Le principal problème que soulève cette approche tient à la longueur de la procédure judiciaire, qui peut affecter la crédibilité de l'organe de réglementation.

7.3.2 Promotion du respect

Selon cette approche, l'installation se voit donner la possibilité de négocier les conditions dans lesquelles une mesure d'exécution sera appliquée afin de parvenir au respect de la réglementation. Les négociations portent habituellement sur le délai imparti pour remédier à la violation. Les négociations constituent une occasion de parvenir à une solution qui satisfasse toutes les parties et qui garantisse le respect de la réglementation applicable. Toutefois, ce qui encourage habituellement l'installation à négocier est la menace implicite d'une mesure d'exécution.

L'approche de la négociation crée une relation transparente de coopération entre l'installation et l'organe de réglementation. Les négociations rehaussent l'image de ce dernier, l'installation voyant que ses préoccupations et les difficultés auxquelles elle se heurte dans l'application de la réglementation en vigueur sont prises en compte. De plus, le règlement intervenu allégera le travail de l'organe de réglementation dans la mesure où il n'aura à inspecter que l'avancement du plan d'action de l'installation.

Comme la négociation n'équivaut pas à une application proprement dite de la loi, elle doit faire intervenir les parties intéressées, y compris les communautés affectées et/ou des organisations non gouvernementales représentatives.

Les résultats des négociations doivent être consignés dans un document officiel consacrant un accord contraignant qui doit être respecté. Ce document pourra être intitulé de différentes façons, par exemple règlement, engagement administratif ou engagement judiciaire, selon les traditions de chaque pays et le processus formalisant l'accord intervenu. Il faudra éviter les pratiques de tolérance non officielle suivies dans de nombreux pays. Le document consignait l'accord intervenu devra énoncer des obligations, des calendriers et des pénalités fixes en cas d'inobservation pour encourager constamment le respect des engagements assumés.

8. Vérification du respect des accords volontaires

Les accords volontaires sont des instruments de politique générale qui complètent les instruments réglementaires afin de résoudre les problèmes environnementaux. Ils reflètent une tendance à la coopération entre les autorités responsables de l'environnement et les installations. De tels accords peuvent être plus souples que les régimes traditionnels d'intervention pour ce qui est de la réalisation des objectifs environnementaux.

L'accord reflète l'engagement pris par des installations ou un secteur industriel d'atteindre les objectifs déterminés. Leur principal avantage est qu'ils dérivent d'une approche concertée fondée sur la compréhension et la confiance mutuelles de part et d'autre, ce qui suppose le respect des responsabilités assumées par chaque partie, telles qu'elles sont reflétées dans l'accord.

Ces accords doivent être compatibles avec le système législatif, qui doit permettre leur conclusion et définir les critères qui leur sont applicables.

8.1 Accords volontaires

8.1.1 Types d'accords volontaires

Dans certains cas, les installations manifestent leur volonté de protéger l'environnement en mettant en oeuvre des programmes volontaires unilatéraux qui sont des programmes d'amélioration de l'environnement élaborés par les installations en tant qu'initiative d'autoréglementation⁴ répondant aux pressions extérieures. L'application de ces initiatives n'est pas inspectée par l'organe de réglementation et leur inobservation ne donne juridiquement pas lieu à des sanctions. Un tel arrangement n'est pas considéré comme un accord environnemental.

Il y a trois catégories d'accords volontaires, selon le degré de participation des organismes gouvernementaux responsables de l'environnement.

- ***Programmes volontaires publics***

Il s'agit de programmes environnementaux élaborés par les pouvoirs publics et auxquels les industries sont encouragées à participer volontairement. En pareils cas, les industries s'engagent à respecter les conditions fixées en ce qui concerne les performances environnementales et les critères de suivi et d'évaluation. En contrepartie, l'industrie bénéficiera des incitations offertes par les autorités sous forme d'assistance technique, de subventions ou d'amélioration de l'image de marque. Conformément à l'accord conclu, l'industrie est censée se conformer à toutes les conditions fixées, sans qu'il y ait en fait de négociations, mais après avoir été dûment consultée.

- ***Accords environnementaux négociés***

Il s'agit d'accords conclus entre l'organe de réglementation et une installation ou un secteur. Tel est le type d'accord environnemental le plus commun. L'accord est conclu à la suite d'un processus de négociation qui débouche sur un engagement officiellement reconnu par l'organe de réglementation et dont l'inobservation peut donner lieu à des sanctions.

⁴ Il y a initiative d'auto-réglementation lorsque l'installation fixe volontairement les règles ou programmes spécifiques qu'elle devra respecter.

- **Accords environnementaux privés**

Il s'agit d'accords qui revêtent la forme de contrats entre une installation et un secteur et une organisation, des ONG ou des groupes locaux ou internationaux. Ces accords supposent une participation minimale des pouvoirs publics.

- **Arrangements environnementaux privés**

L'on peut citer comme exemple de tels arrangements l'application d'un système de gestion environnementale fondé sur les normes ISO 14001. En pareils cas, c'est l'organe certificateur qui délivre le certificat et qui assume la responsabilité d'inspections périodiques par une tierce partie. Dans tous les cas de ce type, l'entité avec laquelle l'installation a conclu l'arrangement a le droit, en cas d'inobservation du contrat, d'appliquer les sanctions prévues par celui-ci.

8.1.2 Éléments d'un accord volontaire

Dans tous les accords volontaires, le contrat et ses stipulations jouent un rôle clé en définissant clairement les droits et les obligations de chaque partie. Les facteurs à régler dans le contrat sont notamment les suivants:

- Portée de l'accord;
- Définition claire des objectifs;
- Nature des obligations;
- Calendrier de réalisation des objectifs;
- Arrangements concernant la présentation de rapports périodiques fiables et la surveillance;
- Indicateurs de respect des objectifs visés dans l'accord;
- Mesures à prendre s'il survient des circonstances pouvant affecter l'exécution de l'accord;
- Arrangements applicables à l'évaluation et au suivi du respect de l'accord, notamment en ce qui concerne l'approche adoptée et l'entité responsable des inspections;
- Mesures à prendre en cas d'inobservation des dispositions de l'accord;
- Relation entre l'accord et la législation en vigueur;
- Période de validité de l'accord;
- Conditions de résiliation de l'accord.

Les accords peuvent viser plusieurs objectifs, notamment les suivants:

- Assurer le respect des lois et réglementations existantes;
- Compléter les réglementations existantes en fixant des objectifs environnementaux plus ambitieux;
- Régler des questions non visées par la réglementation;
- Appliquer à titre temporaire des mesures prévues par une nouvelle loi.

8.2 Implication de l'inspectorat dans les accords volontaires

8.2.1 Participation à l'élaboration de l'accord

Qu'il s'agisse de programmes publics volontaires ou d'accords négociés, l'inspectorat peut participer à la phase d'élaboration de l'accord. Cette participation peut revêtir la forme d'une inspection de l'installation afin d'établir des conditions de référence avant la rédaction de l'accord ou pendant la formulation de l'accord lui-même. L'inspectorat assume

habituellement ce premier rôle lorsqu'il importe d'évaluer la situation environnementale de l'installation avant de fixer dans l'accord les conditions qui devront être respectées. Toutefois, il ne jouera ce deuxième rôle, le plus souvent, que dans le cas d'accords négociés étant donné que les programmes publics volontaires sont généralement élaborés au plan national, après consultation appropriée de l'inspectorat et des autres autorités responsables de l'environnement.

Dans le cas d'accords environnementaux privés, l'inspectorat devrait être informé de la nature de l'accord et approuver son contenu pour veiller à ce qu'il soit compatible avec la législation et la réglementation en vigueur.

8.2.2 Participation à l'application de l'accord

Les accords environnementaux privés ne sont pas conclus avec des autorités publiques et ne donnent donc pas lieu à des inspections par l'organe de réglementation. Cependant, ils génèrent un volume considérable d'informations qui peuvent être utiles pour l'inspectorat. La section 9 expose l'approche du système de gestion environnementale en tant qu'exemple d'arrangement de ce type.

L'inspectorat devrait recevoir copie de tous les accords et les examiner avant de formuler un plan d'inspection pour les installations en question et de déterminer l'intervention à mettre en oeuvre en cas d'inobservation. Cette intervention devra être conforme aux dispositions de l'accord.

Les programmes publics volontaires et les accords négociés énoncent les objectifs spécifiques à atteindre dans des délais déterminés, de sorte que les inspections auront simplement pour but de s'assurer que l'installation respecte les dispositions de l'accord. La vérification du respect est donc assurée en deux étapes.

- ***Auto-déclaration***

Un système d'auto-déclaration peut être intégré aux conditions de l'accord. L'installation sera alors tenue de communiquer des rapports à l'inspectorat, notamment au sujet des résultats obtenus dans les délais spécifiés. Le rapport pourra être accompagné des résultats des activités d'autosurveillance ou des indicateurs prévus dans l'accord. L'inspectorat analysera ensuite le rapport pour pouvoir comparer les résultats obtenus et les objectifs fixés.

- ***Inspection sur le terrain***

Il peut être procédé à une inspection sur le terrain pour vérifier les performances de l'installation au regard des conditions fixées dans l'accord et des résultats déclarés dans les rapports. La fréquence des inspections dépendra du calendrier fixé dans l'accord ainsi que de l'analyse des rapports.

9. Élaboration et application de systèmes de gestion environnementale

Les préoccupations croissantes suscitées par les problèmes environnementaux ont récemment beaucoup affecté les pratiques suivies dans ce domaine partout dans le monde, les organisations s'efforçant à la fois de se conformer à une réglementation gouvernementale de plus en plus rigoureuse et de répondre aux attentes du consommateur. Les entreprises s'emploient à rationaliser leurs pratiques environnementales et à gérer activement leurs performances dans ce domaine en élaborant, établissant et administrant des systèmes de gestion environnementale (SGE) bien structurés intégrés à l'ensemble du système de gestion de l'entreprise.

Un SGE est un cadre qui aide une entreprise à réaliser ses objectifs environnementaux grâce à un contrôle systématique de ses activités. À cette fin, il est mis au point et introduit un cadre environnemental qui définit la politique de gestion, prépare la phase d'exécution et permet d'identifier les défaillances et d'y remédier, l'objectif ultime étant d'améliorer continuellement les performances environnementales. Le SGE constitue un outil dynamique qui identifie la cause profonde des problèmes et tend à éviter leur renouvellement.

Le cadre le plus communément utilisé pour l'élaboration d'un SGE est celui qu'a élaboré l'Organisation internationale de normalisation (ISO) pour les normes ISO 14001. Ce cadre constitue la norme officielle internationalement reconnue pour les SGE. Le système d'écogestion et d'audit (SEGA) adopté par l'Union européenne (UE) tend à aider les industries à mettre en oeuvre volontairement⁵ les systèmes de gestion environnementale pour améliorer leurs performances dans ce domaine. Le système 14001 est applicable aux organisations, mais le SEGA ne concerne que des activités industrielles propres à une installation déterminée.

Encadré 9.1: Éléments d'un SGE fondé sur la norme ISO 14001

- Élaboration de la politique environnementale de l'entreprise en tant que cadre de planification et d'action.
- Identification des aspects environnementaux les plus importants des activités de l'entreprise.
- Identification et publication des lois et réglementations pertinentes et autres règles que doit respecter l'organisation.
- Établissement du but et des objectifs environnementaux sur la base de la politique élaborée et de l'impact sur l'environnement des principales activités de l'entreprise.
- Formulation de plans et de programmes environnementaux pour réaliser les buts et objectifs fixés.
- Définition des rôles et responsabilités et affectation de ressources.
- Formation des employés pour qu'ils soient capables de s'acquitter de leurs responsabilités environnementales.
- Élaboration de procédures internes et externes de communication touchant les questions environnementales.
- Tenue d'informations sur le SGE et de la documentation connexe.
- Établissement d'un système efficace de contrôle de la documentation.
- Identification, planification et gestion des opérations et des activités conformément à la politique, aux objectifs et aux buts environnementaux fixés.
- Identification des situations d'urgence potentielles et élaboration de procédures pour les prévenir et pour intervenir en cas de besoin.
- Suivi des principales activités et des performances.

⁵ Dans certains pays, comme en Irlande, la mise en oeuvre d'un SGE est l'une des conditions imposées pour la délivrance de permis environnementaux.

- Identification des cas de non-conformité et adoption de mesures pour y remédier et pour empêcher qu'ils ne se renouvellent.
- Tenue de registres adéquats sur les performances du SGE.
- Réalisation périodique d'audits internes.
- Réalisation d'un examen périodique de la gestion.

La mise en oeuvre d'un SGE a apporté aux installations de multiples avantages, et a notamment:

- Rehaussé l'image de la société aux yeux du public, des organes de réglementation et de la clientèle;
- Réduit le nombre d'incidents qui peuvent engager la responsabilité de l'entreprise;
- Facilité l'obtention de permis et d'autorisations;
- Amélioré la compétitivité de l'entreprise en rehaussant son image;
- Amélioré les relations avec les compagnies d'assurance;
- Permis de réaliser des économies sur le coût de l'énergie et des matériaux;
- Réduit le coût de la gestion des déchets.

9.1 Relation entre le SGE et les règles environnementales imposées par la loi

L'une des conditions communes aux différents types de SGE est un engagement de respecter les lois et réglementations applicables pouvant être promulgués à l'avenir. À tous autres égards, l'entreprise dispose d'une latitude considérable s'agissant de définir les objectifs de son SGE. La priorité est donc accordée au respect des règles légales.

Le suivi, les mesures et l'évaluation constituent des aspects clés de tout SGE et ont pour but de faire en sorte que les performances de l'entreprise soient conformes aux normes et aux délais spécifiés. Pour y parvenir, il est élaboré des programmes d'autosurveillance, des programmes de mesure des émissions et des indicateurs de performance et réalisé des audits internes pour déterminer dans quelle mesure l'installation respecte les législations et réglementations environnementales pertinentes ainsi que les autres conditions fixées dans le SGE. Les résultats de ces activités de surveillance sont analysés pour identifier les résultats obtenus et, le cas échéant, les mesures correctives et améliorations à introduire.

Par ailleurs, le SGE exige l'établissement de circuits de communication avec l'extérieur, comme les groupes de défense de l'environnement, les clients, les agents publics locaux, les organismes de réglementation et les organismes d'intervention en cas d'urgence. La société devra répondre à toute demande de renseignements touchant ses performances opérationnelles et l'application de son SGE et devra diffuser des informations au sujet des mesures qu'elle aura prises pour protéger l'environnement.

Selon les exigences du SGE, l'installation devra tenir un certain nombre de registres environnementaux concernant, entre autres:

- Les résultats périodiques du programme d'autosurveillance en comparaison des règles imposées par la législation environnementale pertinente;
- Les rapports d'audits internes et les cas de non-conformité découverts;
- Un registre des aspects environnementaux, y compris les émissions et les déchets;
- Un registre de toutes les communications avec les autorités responsables de l'environnement;
- Des états des mesures de planification et d'intervention en cas d'urgence;

- Des rapports périodiques sur la réalisation des programmes et des objectifs environnementaux.

La vérification du respect des lois et réglementations environnementales est une activité qui dépend dans une large mesure du programme de surveillance mené par les inspecteurs ou par les installations elles-mêmes. Ces règles de surveillance peuvent être formulées de façon explicite ou implicite.

La mise en oeuvre d'un SGE constitue par conséquent un élément positif aussi bien pour l'installation que pour l'autorité de réglementation. Indépendamment des avantages mentionnés ci-dessus, un SGE met l'installation dans une meilleure situation lorsqu'elle est inspectée par l'organe de réglementation dans la mesure où elle est bien préparée et dispose des résultats de ses activités de surveillance, registres et autres informations nécessaires.

Les autorités responsables de l'environnement, pour leur part, disposent ainsi d'une masse considérable d'informations sur la base desquelles l'inspecteur peut évaluer le respect de la réglementation applicable par l'installation. Normalement, un SGE offre pour vérifier un échantillon non représentatif des données plus fiables que celles qui peuvent être recueillies au moyen des inspections de routine.

De telles informations sont particulièrement précieuses lorsque la législation environnementale n'exige pas expressément d'autosurveillance. Le plus souvent, toutefois, les autorités ne tiennent pas compte ni n'apprécient comme elles le devraient cet élément positif lorsqu'elles vérifient l'observation de la réglementation. Il y a lieu de souligner que le SGE offre à l'inspecteur des informations pouvant être utilisées pour évaluer l'observation des règles applicables, étant entendu que de telles informations ne sauraient se substituer au rôle qui incombe à l'organe de réglementation de procéder à cette évaluation au moyen d'inspections sur le terrain, mais seulement le compléter.

9.2 Politique d'inspection des installations ayant mis en oeuvre un SGE

Ses ressources étant limitées, l'inspecteur devra établir un ordre de priorités concernant les installations à inspecter. Ces priorités seront fondées sur divers critères, notamment les dimensions de l'installation, le secteur dans lequel elle opère, le degré d'observation passée de la réglementation et les efforts déployés par celle-ci à cette fin.

La mise en oeuvre d'un SGE par une installation peut fort bien relever de ces critères. En conséquence, la fréquence des inspections pourra être réduite, à condition que l'on dispose de preuves suffisantes que l'installation est résolue à respecter la réglementation. Ce faisant, l'inspecteur se fondera principalement sur deux éléments.

- **Résultats de l'autosurveillance**

La première inspection de routine de ces installations est très importante pour déterminer si le SGE a été pleinement mis en place et contribue efficacement au respect des règles en vigueur ainsi que pour vérifier l'exactitude des résultats des activités d'autosurveillance. Cela fait, l'organe de réglementation doit veiller à la fiabilité du programme d'autosurveillance, et il peut à cette fin:

- Vérifier le plan d'autosurveillance;
- Vérifier les procédures de contrôle de la qualité et d'assurance-qualité;
- Vérifier les méthodes de mesure spécifiées.

De telles vérifications seront normalement menées par les agents techniques désignés par l'inspectorat.

Lors des visites ultérieures, l'inspectorat pourra faire fond davantage sur les résultats du programme d'autosurveillance et des registres environnementaux de l'installation.

- ***Informations demandées à l'installation***

Il peut être convenu avec l'installation que celle-ci informera l'inspectorat de tout écart constaté dans les résultats des activités de surveillance ou de tout incident environnemental. Un tel engagement est déjà requis par différents lois et règlements. D'autres informations ou documents liés aux performances environnementales de l'installation doivent également pouvoir être fournies à l'inspectorat à sa demande. L'accord intervenu entre l'installation et l'inspectorat officialisera les rapports de communication qui doivent être établis entre les deux parties, comme stipulé par les normes du SGE. Ces informations porteront notamment sur les points suivants:

- Registre de l'impact des activités sur l'environnement, et notamment des émissions et des déchets;
- Registre de toutes les communications avec les autorités responsables de l'environnement;
- États des plans d'intervention en cas d'urgence.

Les rapports d'audit interne et les indicateurs de performance comportent des informations internes concernant le SGE qui ne présenteront aucune utilité pour les inspecteurs, et les rapports d'autosurveillance ne devront concerner que les résultats intéressant l'environnement.

10. Références

- OSP, projet réalisé en Égypte avec un financement de l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA), 1999, *Preparation for the Establishment of an Inspection System in EEAA*
- NEAPOL, 2000, *A Comprehensive Study of Environmental Negotiated Agreements*
- Sherif, Y., Abou Elailah, D., 2001, *Closing the Enforcement Loop: The Need to Formalize Enforcement Policy*, Environment 2001, Le Caire (Égypte)
- EPAP, 2001, *General Inspection Manual*
- Commission for Environmental Cooperation, 1996, *Catalogue of North American Environmental Training Courses*
- OMS/MED POL, 2001, *Principes directeurs applicables aux inspections environnementales*
- EPA, 1992, *Principles of Environmental Enforcement*
- Union européenne, IMPEL, 2000, *Critères applicables aux inspections, à l'autosurveillance, à la planification et aux rapports*
- Organisation internationale de normalisation, Recueil de normes, 1998, *Normes ISO 14001 concernant les systèmes de gestion environnementale*