

Manuel des principes de la conformité et de l'application environnementales

Réseau international pour la
conformité et l'application environnementales

Avril 2009



Manuel des principes de la conformité et de l'application environnementales

Réseau international pour la
conformité et l'application environnementales
Avril 2009

À PROPOS DU RÉSEAU INTERNATIONAL POUR LA CONFORMITÉ ET L'APPLICATION ENVIRONNEMENTALES (INECE)

Le Réseau international pour la conformité et l'application environnementales (INECE) est une association regroupant plus de 3 000 praticiens gouvernementaux et non gouvernementaux de la conformité et de l'application, répartis dans plus de 150 pays. L'INECE a pour objectifs de sensibiliser le public aux questions de conformité et d'application, de développer des réseaux pour la coordination de l'application, et de renforcer la capacité à mettre en œuvre et à appliquer les prescriptions environnementales.

L'INECE favorise l'utilisation de méthodes fondées ou non fondées sur des réglementations pour renforcer la conformité et l'application des lois et réglementations environnementales visant à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles et la protection de l'intégrité des écosystèmes aux niveaux mondial, régional et national.

Pour plus d'information, veuillez consulter notre site Web, à l'adresse www.inece.org.

POUR COMMANDER DES DOCUMENTS

Les documents imprimés diffusés par l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (U.S. Environmental Protection Agency – U.S. EPA) peuvent être obtenus auprès du Centre national de service pour publications environnementales (National Service Center for Environmental Publications – NSCEP), et les documents numérisés de l'U.S. EPA sont mémorisés dans la base de données du site Internet des publications environnementales nationales (National Environmental Publications Internet Site – NEPIS).

Vous pouvez rechercher et extraire, télécharger, imprimer ou commander seulement les publications de l'U.S. EPA, gratuitement, à partir du site <http://www.epa.gov/nscep/>.

Pour obtenir un exemplaire de ce volume, veuillez fournir son nom et le numéro de document 300F09002. Vous pouvez contacter le NSCEP :

- par téléphone, sans frais, au numéro 1-800-490-9198;
- par télécopieur, au numéro 1-301-604-3408;
- par courriel, à l'adresse nscep@bps-lmit.com;
- sur le site Web www.epa.gov.

REMERCIEMENTS

De nombreux individus et de nombreux organismes ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'élaboration de la deuxième édition du *Manuel des principes de la conformité et de l'application environnementales*. Nous tenons en particulier à remercier Durwood Zaelke, Tim Whitehouse, Jo Gerardu et Thomas Higdon, du secrétariat de l'INECE, Davis Jones, de l'Agence américaine pour la Protection de l'environnement (U.S. Environmental Protection Agency – U.S. EPA), Ken Markowitz, du cabinet d'avocats Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, et Meredith Reeves, de la firme de services-conseils Earthpace. Ont également participé aux travaux Angela Bularga, Tom Maslany, Mike Stahl, et les membres du comité de direction de la planification de l'INECE. Ce travail n'aurait pas été possible non plus sans l'aide de Heather Callan, Kirk Herbertson, Veronique Millon, David Newman, Adam Pienciak et du secrétariat de l'INECE.

La première édition de ce manuel avait été élaborée en 1992 par l'U.S. EPA, en consultation avec le Ministère néerlandais de l'Habitat, de l'Aménagement du Milieu naturel et de l'Environnement (VROM), le Ministère polonais de la Protection de l'environnement, des Ressources naturelles et des Forêts, et le Département d'écologie de Katowice, en Pologne.

L'auteur principal de cette édition était Cheryl Wasserman, de l'U.S. EPA, et elle a bénéficié de la contribution de Jo Gerardu, du VROM. Cette nouvelle édition est largement fondée sur leur travail initial.

MISES À JOUR DE CE MANUEL

On peut mettre à jour périodiquement ce texte pour y inclure de nouveaux développements concernant l'application et des exemples fournis par les participants à l'INECE. Il est fortement recommandé aux lecteurs et utilisateurs d'envoyer leurs idées, exemples et commentaires au secrétariat du Réseau international pour la conformité et l'application environnementales, à l'adresse suivante :

2300 Wisconsin Avenue, NW, Suite 300B

Washington, D.C. 20007, USA

inece@inece.org

TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DU RÉSEAU INTERNATIONAL POUR LA CONFORMITÉ ET L'APPLICATION ENVIRONNEMENTALES (INECE)	I
POUR COMMANDER DES DOCUMENTS	I
REMERCIEMENTS	II
MISES À JOUR DE CE MANUEL	II
TABLE DES MATIÈRES	III
1. INTRODUCTION.....	1
2. APERÇU DES PROGRAMMES DE CONFORMITÉ ET D'APPLICATION	3
2.1 Introduction.....	3
2.2 Contexte de l'application.....	3
2.3 Avantages de la conformité et de l'application	6
2.4 Types d'activités de conformité.....	7
2.5 Contrôle de la conformité.....	8
2.6 Application.....	9
2.7 Théories du comportement de conformité.....	9
2.8 Défis à relever dans l'élaboration d'un programme efficace	10
3. PRINCIPES D'UNE CONFORMITÉ ET D'UNE APPLICATION EFFICACES	13
3.1 Introduction.....	13
3.2 Résultats environnementaux et responsabilité partagée	13
3.3 Buts et stratégies	14
3.4 Bonne gouvernance, primauté du droit et conformité	15
3.5 Structure et ressources.....	15
3.6 Évaluation et amélioration continues	16
4. CHOIX DE LA MÉTHODE DE GESTION	18
4.1 Introduction.....	18
4.2 Méthodes de gestion environnementale	18
4.3 Combinaison qui convient.....	20
4.4 Rendre la méthode obligatoire exécutoire.....	23
5. CONCEPTION DE PRESCRIPTIONS EFFICACES.....	26
5.1 Introduction.....	26
5.2 Questions juridiques essentielles.....	26
5.3 Équilibre entre rigueur et faisabilité	29
5.4 Prescriptions générales efficaces	30
5.5 Prescriptions particulières à l'installation.....	35

5.6	Assurer l'efficacité.....	35
5.7	Processus de délivrance de permis et de licence	38
5.8	Implication des parties intéressées	39
5.9	Coordination avec les autres programmes.....	41
6.	PROMOTION DE LA CONFORMITÉ	43
6.1	Introduction.....	43
6.2	Aide à la conformité	43
6.3	Incitations à la conformité	46
6.4	Mécanismes fondés sur le marché	50
7.	CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ	52
7.1	Introduction.....	52
7.2	Inspections	54
7.3	Vérifications ou inspections	55
7.4	Types d'inspections	55
7.5	Étapes du processus d'inspection.....	57
7.6	Établissement d'un programme d'inspection efficace.....	63
7.7	Auto-contrôle, auto-consignation et auto-vérification.....	68
7.8	Contrôle par les citoyens	72
7.9	Contrôle de la zone.....	75
8.	APPLICATION	77
8.1	Introduction.....	77
8.2	Processus d'application	77
8.3	Conception d'une politique sur les interventions en matière d'application	79
8.4	Types d'interventions en matière d'application.....	81
8.5	Choix entre des mesures d'application	88
8.6	Négociation et règlement des différends.....	96
8.7	Application par les citoyens	101
9.	ÉTABLISSEMENT D'UNE INFRASTRUCTURE DE PROGRAMME EFFICACE...	107
9.1	Introduction.....	107
9.2	Conception des institutions d'assurance de la conformité	107
9.3	Répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement	112
9.4	Rôle de la société civile dans l'assurance de la conformité.....	116
9.5	Facilitation du réseautage international et national	118

10. MESURE ET GESTION DE LA PERFORMANCE AU MOYEN D'INDICATEURS DE LA CONFORMITÉ ET DE L'APPLICATION	122
10.1 Introduction.....	122
10.2 Étape 1 : Identification des indicateurs.....	123
10.3 Étape 2 : Élaboration des indicateurs	130
10.4 Étape 3 : Utilisation des indicateurs	131
10.5 Leçons communes.....	134
11. REFERENCES.....	136

1. INTRODUCTION

Le présent manuel décrit certains des aspects importants de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de programmes efficaces de conformité et d'application environnementales. Il sert de document de base pour le cours de formation aux principes de la conformité et de l'application environnementales. En 1992, l'U.S. EPA a créé ce cours en réponse à une demande du Ministère polonais de la Protection de l'environnement, des Ressources naturelles et des Forêts. Le Ministère néerlandais de l'Habitat, de l'Aménagement du milieu naturel et de l'Environnement a apporté une contribution importante à l'élaboration de ce cours. Depuis sa première présentation, en 1992, le cours sur les principes a été donné des centaines de fois, dans des pays du monde entier.

Pour réussir, la mise en œuvre de prescriptions environnementales exige beaucoup d'effort et de réflexion. Les changements de comportement sont difficiles à accomplir, au niveau de la société comme au niveau individuel. Il n'existe aucune formule particulière pour assurer la conformité. Ce n'est que par des essais, des évaluations et des adaptations que l'on peut définir les stratégies de conformité les plus efficaces dans un contexte donné. Cependant, un cadre fiable, fondé sur les expériences de divers pays du monde entier, a été défini pour la conception de programmes d'assurance de la conformité. L'information présentée dans ce manuel est dérivée de ces expériences.

Le chapitre 2 présente une vue d'ensemble fondamentale des concepts permettant d'assurer le succès des programmes de conformité et d'application. Cet aperçu examine brièvement : 1) les types particuliers de programmes de conformité et d'application; 2) comment les programmes de conformité et d'application s'inscrivent dans les éléments d'un cycle de gestion environnementale; 3) les avantages qui découlent d'un programme efficace de conformité et d'application; 4) les théories du comportement de conformité et les raisons pour lesquelles il est important de comprendre ces théories lors de l'élaboration d'une stratégie de conformité; et 5) certains des obstacles et des difficultés générales qui peuvent s'opposer à l'élaboration d'un programme efficace.

Le chapitre 3 décrit 12 principes des programmes efficaces de conformité et d'application environnementales. Ces principes sont divisés en cinq sections : 1) engagement envers l'environnement; 2) vision, buts et stratégies; 3) gouvernance et primauté du droit; 4) structure, responsabilité et ressources; et 5) évaluation et amélioration continues. Alors que la force d'un principe peut varier en fonction des besoins culturels, économiques, politiques et sociaux d'une région ou d'un pays particulier, l'ensemble de ces principes contribue à former la

base qui permet d'assurer le succès des programmes de conformité et d'application environnementales.

Les chapitres 4 à 10 reprennent les questions abordées aux chapitres 2 et 3. Le chapitre 4 porte sur trois méthodes de gestion distinctes mais compatibles (selon qu'elles sont fondées sur l'action volontaire, sur les mécanismes du marché ou sur l'action obligatoire) qui constituent le cadre sous-jacent à la plupart des programmes environnementaux. Le chapitre 5 examine certains des aspects à considérer pour la conception de prescriptions efficaces. Le chapitre 6 présente un aperçu de ce qui constitue des programmes typiques d'aide à la conformité et d'incitation à la conformité. L'importance du contrôle de la conformité est traitée au chapitre 7, alors que le chapitre 8 examine les éléments fondamentaux des programmes d'application et les types de réponses à l'application. Le chapitre 9 explique comment les organismes assurent l'efficacité de leurs infrastructures et des communications inter-organisationnelles, ainsi que la façon de procéder dans le contexte d'un programme de gestion environnementale. Le chapitre 10 examine diverses façons d'élaborer, de mesurer, d'utiliser et d'interpréter les indicateurs de conformité et d'application environnementales.

2. APERÇU DES PROGRAMMES DE CONFORMITÉ ET D'APPLICATION

2.1 Introduction

Au cours des quarante dernières années, la législation environnementale a joué un rôle essentiel dans les efforts entrepris par les gouvernements pour mettre en œuvre une grande variété de programmes environnementaux conçus pour protéger l'air, l'eau, les ressources naturelles, la faune et la santé publique. Les pays du monde entier utilisent la législation environnementale pour aborder les problèmes tels que le rejet de polluants dans l'environnement, la protection de la flore et de la faune, la manutention, l'entreposage et l'élimination de déchets solides et dangereux, l'emploi de pesticides, la prévention de la contamination atmosphérique, et la protection de la qualité de l'eau et de la disponibilité d'eau propre.

Cependant, le simple fait de disposer de lois environnementales ne suffit pas pour aborder ces problèmes. Les gouvernements doivent trouver des façons de s'assurer que la communauté réglementée respecte les prescriptions des lois gouvernementales et de leurs règlements d'application. De bonnes stratégies permettent de favoriser et d'imposer au sein de la communauté réglementée les changements de comportement nécessaires pour assurer la conformité.

Ce chapitre présente un aperçu essentiel des concepts permettant d'assurer le succès des programmes de conformité et d'application. La première section considère le contexte de la conformité et de l'application en tant qu'élément du cycle de gestion environnementale. La deuxième section examine les avantages d'un programme efficace de conformité et d'application. La troisième section discute les différents types d'activités de conformité. La quatrième section traite des théories de comportement de conformité. La section finale examine certaines des difficultés générales et des obstacles qui peuvent s'opposer à l'élaboration d'un programme efficace.

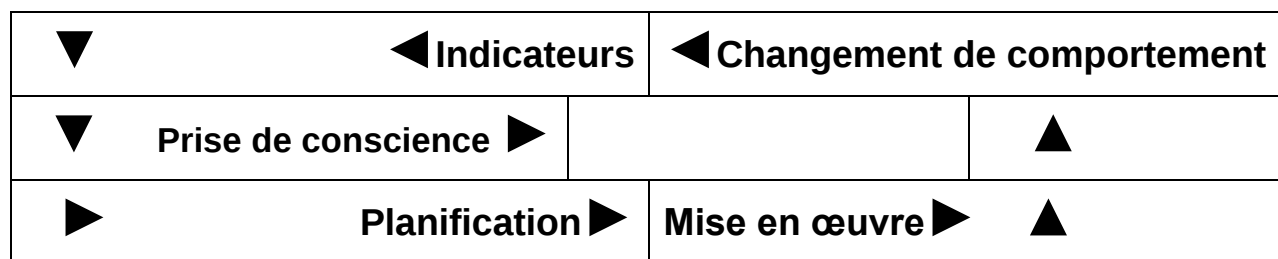
2.2 Contexte de l'application

Les programmes de conformité et d'application environnementales s'inscrivent dans un cycle global de gestion environnementale. Ce cycle comprend généralement la reconnaissance par la communauté de certains problèmes environnementaux, et l'acceptation par le gouvernement du besoin de régler ces problèmes. À partir de là, le gouvernement est souvent amené à établir des objectifs environnementaux spécifiques pour régler ces problèmes, et à

sélectionner une ou plusieurs méthodes de gestion pour atteindre ces objectifs. Lors de la définition de prescriptions obligatoires, le gouvernement doit considérer le fondement juridique de ces prescriptions et établir des programmes de conformité et d'application pour s'assurer que la communauté réglementée respecte ces prescriptions. Une fois que la mise en œuvre commence, des évaluations et des rajustements doivent être effectués pour mettre à jour et améliorer continuellement les programmes.

La figure 2-1 présente le cycle de gestion environnementale. Ce processus est expliqué plus en détail au-dessous de l'illustration.

FIGURE 2-1 : LE CYCLE DE GESTION ENVIRONNEMENTALE



Objectifs	Méthode de gestion	Élaboration des prescriptions	Conformité et application
Qualité de l'environnement	Volontaire	Constitution	Promotion de la conformité
Développement durable	Fondée sur les mécanismes du marché	Lois et législation	Contrôle de la conformité
Protection de la santé humaine	Obligatoire	Réglementations	Application des prescriptions
Réduction des risques		Permis	Établissement d'un programme efficace
Prévention de la pollution		Licences	Évaluation de programme
		Directives et politiques	

2.2.1 Prise de conscience et planification stratégique

Le cycle de la gestion environnementale commence par la prise de conscience de l'existence d'un problème environnemental et par la volonté de régler le problème. Une fois qu'il y a une prise de conscience et une volonté d'agir, les promoteurs du programme doivent commencer à élaborer des plans stratégiques et à fixer des objectifs. Ces objectifs peuvent inclure la réduction du risque environnemental, la prévention de la pollution, ou l'élimination d'une contamination antérieure.

2.2.2 Choix d'une méthode de gestion

Une fois que les objectifs du programme sont fixés, il s'agit de choisir la méthode de gestion ou la combinaison de méthodes convenant le mieux pour réaliser les objectifs du programme. Pour les fins du présent manuel, ces méthodes sont catégorisées comme étant axées sur l'action volontaire, sur les mécanismes du marché, ou sur l'action obligatoire. Ces méthodes sont examinées en détail au chapitre 4.

2.2.3 Élaboration de prescriptions efficaces

La méthode de gestion sélectionnée peut exiger des lois ou des réglementations particulières. Les lois et les réglementations comprennent pour leur part des « prescriptions » qui définissent clairement des pratiques et des procédures spécifiques visant à réduire ou à prévenir la pollution, directement ou indirectement. Les prescriptions efficaces exigent que certaines choses soient faites ou que certains résultats soient obtenus. Le chapitre 5 traite de l'établissement de prescriptions environnementales efficaces pour la mise en œuvre de la méthode de gestion sélectionnée.

2.2.4 Évaluation et ajustement

Une fois que la mise en œuvre commence, une autre phase importante doit être engagée : l'évaluation de l'impact du programme au moyen d'indicateurs de conformité et d'application. Cette partie du cycle de gestion environnementale est souvent négligée ou ne reçoit pas l'attention qu'elle mérite. L'évaluation aboutit à une meilleure connaissance de la façon dont le programme traite le problème environnemental visé, et la rétroaction qui s'ensuit se traduit par une amélioration de la planification et de la mise en œuvre. Le processus d'évaluation, qui comprend l'élaboration des indicateurs de conformité et d'application, sera étudié au chapitre 10.

2.3 Avantages de la conformité et de l'application

Un programme de conformité et d'application qui est efficace et qui fait partie d'un effort plus global de gestion environnementale produit une grande variété d'avantages pour la société. Un programme bien conçu de conformité et d'application environnementales produit une valeur publique et une valeur privée.

La conformité crée une « valeur publique » lorsqu'elle soutient la primauté du droit et une bonne gouvernance, assure l'équité et renforce la crédibilité des prescriptions environnementales, protège les biens et les services fournis à une société par un écosystème qui fonctionne bien et protège la santé publique. La conformité crée une « valeur privée » lorsqu'elle renforce la confiance des investisseurs en réduisant les risques commerciaux, stimule l'innovation et favorise une plus grande compétitivité, et crée de nouveaux emplois et de nouveaux marchés¹ (voir l'encadré 2-1).

ENCADRÉ 2-1 : CRÉATION DE VALEUR PAR LA CONFORMITÉ

La conformité crée une « valeur publique »

La conformité favorise la primauté du droit et une bonne gouvernance : la primauté du droit est essentielle à l'établissement d'une bonne gouvernance et d'un développement durable. Lorsque des particuliers ou des organismes ne tiennent pas compte d'une prescription environnementale, ils ne causent pas seulement des dommages pour l'environnement, mais aussi à la primauté du droit dans le territoire concerné. La corruption et l'incertitude juridique favorisent la non-conformité aux règles environnementales et la non-conformité en général, et vice-versa, ce qui a un effet d'érosion sur les normes et les valeurs sur lesquelles les sociétés saines sont fondées.

La conformité assure l'équité et renforce la crédibilité des prescriptions : un programme cohérent et efficace de conformité et d'application permet de veiller à ce que les intervenants concernés par les prescriptions environnementales soient traités équitablement. Sans un programme efficace d'assurance de la conformité, ceux qui violent les prescriptions environnementales peuvent être favorisés par rapport à ceux qui choisissent de se conformer. En fin de compte, les intervenants sont plus susceptibles de se conformer s'ils ont le sentiment que les prescriptions sont équitables et qu'elles n'ont pas pour effet de créer pour eux un désavantage concurrentiel.

La conformité protège les produits et les services : l'assurance de la conformité protège les ressources naturelles pour qu'elles puissent continuer de fournir des produits et des services utiles à la société, ce qui comprend les ressources naturelles renouvelables, la stabilité

climatique, l'air pur et l'eau douce. Une étude récente, par exemple, a constaté que les écoservices représentaient environ 22 milliards €, soit 25 pour cent du PIB écossais.

La conformité protège la santé publique : l'assurance de la conformité contribue à protéger la santé publique. Rien qu'en Europe, la pollution atmosphérique est responsable de plus de 300 000 décès prématurés chaque année. La pollution impose un coût social important, sous la forme d'une augmentation des frais de soins de santé et de l'absentéisme des employés. Une forte assurance de la conformité contribue à améliorer la santé publique, la productivité économique et l'environnement.

La conformité crée une « valeur privée »

La conformité augmente la confiance des investisseurs en réduisant les risques d'entreprise : la généralisation de la non-conformité est souvent liée à la corruption et à l'incertitude juridique, ce qui peut avoir des effets dévastateurs sur le développement économique. Les entreprises sont moins disposées à faire des investissements et à assumer des risques lorsque leurs droits et responsabilités légaux restent incertains. Un programme efficace d'assurance de la conformité favorise la certitude grâce à la primauté du droit, ce qui contribue à créer un climat favorable à l'investissement.

La conformité stimule l'innovation et améliore la compétitivité : les prescriptions environnementales peuvent souvent amener les entreprises à faire des économies, en stimulant l'innovation et en améliorant la conception de produits et les processus manufacturiers. Ces innovations améliorent les stratégies de prévention de la pollution et les efforts d'efficacité énergétique, ce qui aboutit à des réductions de gaspillage. De nombreuses études montrent que les pays qui ont des normes écologiques rigoureuses ont souvent des entreprises qui sont en tête de leurs marchés respectifs, et un rendement économique supérieur à celui des pays dont les normes sont moins exigeantes.

La conformité crée de nouveaux emplois et de nouveaux marchés : l'assurance de la conformité crée des emplois dans de nouvelles industries. Le bénéficiaire le plus évident est le secteur des produits et services environnementaux, qui comprend, entre autres choses, les techniques antipollution, la gestion des déchets, les produits organiques, les ressources éco-certifiées et l'éco-tourisme. Ces industries font partie de celles dont la croissance est la plus rapide au monde.

2.4 Types d'activités de conformité

Les gouvernements ont élaboré un certain nombre de politiques et de programmes régionaux, adaptés à leur contexte, afin d'encourager et de forcer les changements de comportement nécessaires pour assurer la conformité. Bien que les définitions et les façons de catégoriser ces politiques et programmes varient selon les pays, elles comprennent généralement quatre catégories principales d'activités : l'aide à la conformité, les incitations à la conformité, le contrôle de la conformité, et l'application. La plupart du temps, une certaine

combinaison de ces quatre catégories d'activités est nécessaire pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre.

Remarque : Dans le présent manuel et dans d'autres contextes, les termes de « promotion de la conformité » et « assurance de la conformité » sont utilisés pour catégoriser des programmes particuliers de conformité. La promotion de la conformité désigne l'aide à la conformité et les programmes d'incitation à la conformité. L'assurance de la conformité désigne toutes les activités en rapport avec la conformité, dont l'application.

2.4.1 Aide à la conformité

L'aide à la conformité favorise l'observation de la loi par la sensibilisation, par l'éducation, et par d'autres activités de promotion. Les activités d'aide à la conformité sont conçues pour améliorer la conformité en expliquant comment se conformer aux prescriptions légales et réglementaires.

2.4.2 Incitations à la conformité

Les incitations à la conformité sont un ensemble de politiques et de programmes qui offrent des avantages concrets aux organismes qui réalisent certains objectifs de conformité. Il s'agit par exemple de programmes qui récompensent les plus performants, ou qui réduisent ou éliminent les sanctions pour les installations qui, lorsqu'elles découvrent un cas de non-conformité, le divulguent volontairement sans tarder, le corrigent, et préviennent les violations environnementales futures. Les campagnes d'information et les mécanismes de marché peuvent aussi comporter des incitations à la conformité.

2.5 Contrôle de la conformité

La contrôle de la conformité est l'un des éléments clés utilisés par les organismes gouvernementaux et d'autres entités pour veiller à ce que la communauté réglementée obéisse aux lois et réglementations environnementales, au moyen de visites sur place effectuées par des inspecteurs qualifiés, de la dénonciation publique de violations, et de l'examen de l'information qui leur est présentée par l'industrie réglementée dans le cadre de programmes d'auto-contrôle et de déclaration. On considère généralement que le contrôle de la conformité comprend l'auto-contrôle par l'entité réglementée, et les inspections et enquêtes gouvernementales.

2.6 Application

L'application désigne les mesures prises par le gouvernement à l'égard des transgresseurs pour imposer l'observation de la loi. Ces dispositions donnent généralement à une entité gouvernementale le pouvoir d'imposer des sanctions, d'ordre administratif, judiciaire ou criminel, et exigent que le transgresseur se conforme à la loi. Certains règlements contiennent des clauses exigeant que le transgresseur remédie aux dommages causés par les violations, ou permettant au gouvernement de corriger les dommages et de recouvrer les coûts auprès du transgresseur.

2.7 Théories du comportement de conformité

Les théories sous-jacentes à ces programmes reflètent deux approches gouvernementales différentes de la conformité, souvent désignées par l'expression « le bâton et la carotte », dont la combinaison a pour but d'encourager et d'imposer un changement de comportement. La carotte (activités de promotion de la conformité) et le bâton (menaces d'une mesure d'application visant les transgresseurs) sont fondés sur deux modèles de comportement : le modèle rationaliste et le modèle normatif.

Selon la théorie rationaliste, les entités réglementées suivent la logique de la conséquence. En termes simples, chacun agit de façon à maximiser son intérêt personnel. S'il « revient moins cher » de contrevenir à une prescription environnementale, c'est ce que les entités réglementées feront. Par conséquent, de l'avis des rationalistes, les politiques doivent « dissuader » ce comportement en augmentant les « coûts » de la non-conformité.² Ils sont donc partisans d'une application fondée sur la dissuasion. Généralement, pour qu'une politique ait un effet dissuasif, l'individu ou l'organisme doit croire :

- qu'il y a une forte probabilité de se faire prendre;
- que la réaction aux infractions sera rapide, certaine et équitable;
- que la sanction sera suffisamment sévère pour l'emporter sur les avantages de la non-conformité.³

La dissuasion peut être renforcée soit en intensifiant les activités de contrôle (amélioration de la capacité d'application pour faire enquête et poursuivre les transgresseurs, ou augmentation des sanctions), soit en augmentant la sensibilisation à l'application.

Selon la théorie normative, les entités réglementées suivent la logique de la convenance et agissent souvent de bonne foi. La conformité (ou non-conformité) est due dans une large

mesure à la « capacité » (p. ex., connaissance des règles, et capacité financière et technologique de se conformer) et à l'« engagement » (p. ex., sentiment que la règle est équitable) de l'entité réglementée.⁴ En conséquence, ces théories demandent une plus grande promotion de la conformité, sous forme d'aide, d'incitations et d'autres activités.

Le modèle rationaliste et le modèle normatif représentent les extrémités opposées de l'éventail, et chacun présente des indications utiles concernant les types de comportement qui mènent à la conformité. Partout, les communautés réglementées peuvent généralement être divisées en trois catégories générales : 1) ceux qui ne se conforment pas du tout, sauf s'ils sont forcés de le faire; 2) ceux qui sont « impressionnables », et qui pourraient se conformer si on leur présente des incitations, des connaissances, ou la capacité de le faire; et 3) ceux qui sont disposés à coopérer en toutes circonstances. La catégorie qui domine varie selon les pays, ce qui peut déterminer les décisions prises par chaque pays quant à la combinaison d'activités de promotion de la conformité et d'activités d'application à employer pour soutenir la primauté du droit et favoriser la protection de la santé publique et de l'environnement.

2.8 Défis à relever dans l'élaboration d'un programme efficace

À la différence d'il y a vingt ou trente ans, la plupart des pays disposent maintenant d'au moins quelques programmes environnementaux. Les efforts à déployer pour constituer des programmes efficaces d'assurance de la conformité ne partent donc pas de rien. Aujourd'hui, il s'agit généralement de décider comment développer et améliorer les efforts déjà engagés.

Comment doivent commencer ces efforts d'amélioration? Comment peut-on assumer de nouvelles responsabilités et déployer de nouveaux efforts avec des ressources de programme limitées? Quels sont les éléments d'un programme d'assurance de la conformité qui devraient être soulignés? Quels facteurs ou obstacles juridiques, politiques et techniques soutiennent ou ralentissent ces efforts? Comment les programmes devraient-ils évoluer dans le temps, à mesure que les responsables évaluent le succès des stratégies antérieures, et que les développements technologiques et économiques suggèrent de nouvelles solutions? Cela fait partie des nombreuses questions difficiles que les responsables politiques, les législateurs, les organismes de réglementation et les membres intéressés du public peuvent poser lorsqu'un gouvernement essaie d'améliorer ses programmes de conformité et d'application environnementales.

Dans de nombreux pays, les programmes de conformité et d'application sont confrontés à des obstacles importants. La publication de l'OCDE intitulée *Principes directeurs pour la*

*réforme des autorités d'application environnementale dans les économies en transition de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale (Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia)*⁵, décrit certains des défis régionaux auxquels sont confrontées les autorités d'application environnementale, qui sont des problèmes communs à de nombreuses régions du monde. Selon ce rapport :

« La période de transition [après le communisme] a généré de nouveaux problèmes et a accentué les anciens problèmes des systèmes d'application environnementale. Il s'agit par exemple d'une plus grande diversité dans la communauté réglementée et des activités de puissants groupes de pression ou d'individus défendant des privilèges particuliers. Un certain nombre d'études ont montré que les décideurs n'accordaient pas une attention suffisante à l'application, et qu'il y avait eu une généralisation de la médiocrité de la performance environnementale et des violations des lois environnementales. Les facteurs importants qui ont alimenté la non-conformité étaient la lenteur de la gouvernance et des réformes économiques, la complexité du cadre juridique, la médiocrité de la situation économique, le manque de confiance des sociétés dans l'équité des réglementations, et l'érosion de la primauté du droit. Les limitations de pouvoir et l'insuffisance des ressources financières et humaines des organismes d'application sont également des causes majeures de la faible efficacité de l'application de la conformité ».⁶

Il n'y a aucune façon normalisée d'aborder ces questions complexes et difficiles. Dans certains pays, les efforts visant à améliorer les programmes d'assurance de la conformité doivent être étroitement liés aux efforts visant à améliorer la primauté du droit et la gouvernance; dans d'autres pays, il peut être nécessaire de mettre davantage l'accent sur l'éducation et la sensibilisation, ou il peut s'agir de trouver de nouvelles ressources ou d'utiliser les ressources existantes avec plus d'efficacité et, dans d'autres pays encore, il peut s'avérer nécessaire de privilégier sur les sanctions légales qui imposent des changements de comportement et punissent les transgresseurs pour souligner l'importance croissante de la loi. Dans de nombreux pays, il faut adopter une combinaison de toutes ces mesures ainsi que d'autres.

Bien que chaque pays ou territoire soit confronté à un ensemble particulier de problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels, certains principes généraux

permettent de définir ce qui constitue un programme efficace de conformité et d'application. En comprenant ces principes, les gouvernements et la société civile pourront mieux évaluer et adapter leurs programmes de conformité et d'application environnementales pour relever les défis du 21^e siècle.

3. PRINCIPES D'UNE CONFORMITÉ ET D'UNE APPLICATION EFFICACES

3.1 Introduction

Le présent chapitre décrit les principes des programmes de conformité et d'application environnementales efficaces. Ces principes s'inspirent des questions abordées au chapitre 2 et fournissent le contexte sous-jacent au cycle de gestion environnementale traité à la section 2.2.

Dans la mise en œuvre de ses lois environnementales, chaque pays est confronté à un ensemble particulier de défis et de capacités. Cependant, dans tous les pays, des éléments fondamentaux forment la base des programmes efficaces de conformité et d'application environnementales et des systèmes juridiques. Ces principes communs, qui sont fondés sur les connaissances et l'expérience collectives du Réseau international pour la conformité et l'application environnementales (INECE) et qui reflètent les bonnes pratiques internationales, peuvent servir à améliorer les programmes nationaux de conformité et d'application environnementales.

Ces principes sont divisés en cinq sections : 1) résultats environnementaux et responsabilité partagée; 2) buts et stratégies; 3) bonne gouvernance, primauté du droit et conformité; 4) structure et ressources; et 5) évaluation et amélioration continues.

3.2 Résultats environnementaux et responsabilité partagée

3.2.1 Engagement ferme à l'égard de l'environnement

La conformité et l'application environnementales exigent de la part des institutions et de la société des engagements vigoureux et cohérents à relever les défis particuliers de la santé publique et de l'environnement par une mise en application efficace des lois environnementales.

3.2.2 Cadre global de gestion environnementale

Des systèmes efficaces de conformité et d'application doivent fonctionner dans le cadre global du cycle de la réglementation environnementale : reconnaissance de certains problèmes environnementaux, sélection de la méthode de gestion, élaboration du fondement juridique, mise en œuvre de mécanismes d'assurance de la conformité, évaluation des résultats, et évaluation des programmes.

3.2.3 Effort collectif

Le renforcement de la conformité et de l'application environnementales exige des efforts collectifs de la part des institutions et des particuliers. Les *fonctionnaires administratifs* doivent exercer l'autorité publique conformément aux normes de bonne gouvernance, notamment en veillant à ce que les programmes de conformité et d'application disposent de suffisamment de ressources et d'indépendance. Les *législateurs* doivent créer une législation écrite claire, suffisamment rigoureuse pour atteindre ses objectifs environnementaux. *L'appareil judiciaire* a la responsabilité d'assurer la primauté du droit et de veiller à ce que les lois soient interprétées et appliquées de façon équitable, efficiente et efficace. La *communauté réglementée* a la responsabilité de respecter l'esprit et la lettre de la loi. Les *organisations non gouvernementales* jouent un rôle prépondérant dans l'éducation du public et dans l'aide aux organismes d'exécution. Les *médias* ont la responsabilité de sensibiliser le public en présentant une information et des analyses objectives. La communauté internationale (comprenant les *donateurs, les organismes internationaux et les réseaux*) a la responsabilité de renforcer les efforts nationaux par le développement des capacités et par la promotion de conditions favorables à une conformité et à une application efficaces.

3.3 Buts et stratégies

3.3.1 Cibles significatives

Les programmes efficaces de conformité et d'application environnementales ont une orientation et des buts réalistes et mesurables qui sont clairement énoncés et qui s'inscrivent dans la mission de l'organisme responsable. Les buts doivent être soutenus par des cibles décrivant les résultats que le programme doit obtenir dans un délai donné.

Les programmes de conformité et d'application environnementales doivent avoir recours à une combinaison équilibrée de stratégies visant à assurer la conformité : éducation et aide, incitations à la conformité, contrôle et inspections, et mesures particulières équitables de réponse à la non-conformité. L'équilibre entre les stratégies doit tenir compte des normes sociales, culturelles, économiques et politiques de la société, en plus des objectifs environnementaux généraux de la société.

3.3.2 Communication et sensibilisation

Les autorités compétentes doivent communiquer ces stratégies à la communauté réglementée, à la société civile et aux autres organismes gouvernementaux, de façon globale, compréhensible et transparente. Les gouvernements doivent créer des conditions favorisant la

participation du public et l'échange d'information, afin d'établir une capacité d'amélioration de la conformité environnementale.

3.4 Bonne gouvernance, primauté du droit et conformité

3.4.1 Bonne gouvernance

L'efficacité de la conformité et de l'application environnementales exige une bonne gouvernance, caractérisée par des institutions qui ont un comportement ouvert, participatif, responsable, prévisible et transparent. La bonne gouvernance exige des efforts réguliers, visibles et transparents dans la lutte contre la corruption, par le soutien d'une culture d'intégrité ainsi qu'une politique de non tolérance à l'égard des pratiques de corruption.

3.4.2 Primauté du droit

La primauté du droit constitue le fondement d'une conformité et d'une application environnementales efficaces. De façon générale, la « primauté du droit » désigne la présence de prescriptions juridiques qui sont transparentes et appliquées équitablement. La primauté du droit exige un appareil judiciaire indépendant qui interprète et applique la loi de façon impartiale et transparente.

3.4.3 Réponse à la non-conformité

Les programmes efficaces de conformité et d'application environnementales dissuadent les comportements illégaux en créant des conséquences négatives pour ceux qui enfreignent la loi. La dissuasion est renforcée par des mesures d'application en temps opportun, prévisibles et appropriées qui amènent les transgresseurs potentiels à considérer que le risque de détection et de sanction l'emporte sur les avantages potentiels de la non-conformité. Elles est réalisée par l'application de sanctions (comprenant des peines non monétaires telles que l'incarcération) qui dépassent l'avantage économique de la non-conformité, si bien que la non-conformité est en fin de compte plus coûteuse que la conformité.

3.5 Structure et ressources

3.5.1 Politiques et procédures

Des politiques et procédures transparentes et sans ambiguïté qui sont fondées sur le droit doivent être adoptées afin de définir les rôles des autorités compétentes, leurs unités structurelles et leur personnel, de clarifier les champs de compétence des autorités nationales et infranationales, d'assurer la coordination et une bonne prise de décision, en particulier

lorsque le processus concerné est susceptible d'être souple ou discrétionnaire, et d'assurer une circulation régulière de l'information.

3.5.2 Ressources et formation convenables

Les autorités compétentes doivent avoir accès aux ressources physiques, techniques et financières qui conviennent à leur mandat et à la portée de leurs travaux. La direction doit assurer des niveaux élevés de professionnalisme, en prenant soin de rémunérer et de motiver convenablement le personnel des programmes et de lui donner des possibilités de perfectionnement professionnel.

3.6 Évaluation et amélioration continues

3.6.1 Indicateurs de conformité et d'application environnementales

Les directeurs de programmes doivent définir, mettre au point et utiliser des indicateurs de mesure de performance afin d'améliorer la prise de décision et l'établissement des priorités en matière de ressources, d'évaluer l'efficacité des programmes et de communiquer les renseignements sur l'efficacité des programmes à répondre aux problèmes environnementaux prioritaires. La création d'un système utile d'indicateurs peut exiger un mandat législatif de mesure de la performance, un engagement à long terme de la part de la haute direction et l'affectation de personnel à la collecte et à la diffusion de données.

3.6.2 Évaluation des programmes

Les autorités compétentes doivent examiner et évaluer périodiquement les programmes de conformité et d'application, sur le plan interne comme sur le plan externe. Ces examens permettent à l'organisme de procéder à des améliorations globales de ses programmes et de redéfinir les priorités pour tenir compte des réussites, des domaines où les progrès sont insuffisants et des changements d'objectifs. Les résultats des inspections et de l'application doivent être évalués, pour vérifier si les dispositions juridiques et les conditions de permis étaient exécutoires et réalisables et s'il existe d'autres obstacles au succès de la mise en œuvre des programmes.

Ces principes, de même que les concepts et les questions établis au chapitre 2, fournissent un fondement pour les chapitres qui suivent. Ces chapitres aborderont les méthodes de gestion visant à améliorer la performance environnementale et traiteront des questions à considérer lors de la conception de prescriptions efficaces. Ils traiteront également des activités de promotion de la conformité, des programmes de contrôle de conformité et des programmes

d'application. Enfin, ils examineront l'infrastructure des programmes, les communications entre organismes et les méthodes de mesure de la performance au moyen des indicateurs de conformité.

4. CHOIX DE LA MÉTHODE DE GESTION

4.1 Introduction

Trois méthodes de gestion, qui sont différentes mais se recoupent, constituent le cadre sous-jacent de la plupart des programmes environnementaux : les méthodes fondées sur l'action volontaire, sur les mécanismes du marché ou sur des mesures obligatoires. Les méthodes fondées sur des mesures obligatoires et un grand nombre des méthodes axées sur les mécanismes du marché nécessitent des programmes efficaces de conformité et d'application environnementales pour veiller à ce que les règles sous-jacentes soient comprises et observées par la communauté réglementée. Les méthodes volontaires fournissent des outils importants pour éduquer, informer et motiver les pollueurs à propos du besoin de réduire leurs effets sur l'environnement malgré le manque de prescriptions juridiques.

Les trois méthodes peuvent être conçues pour cibler les activités présentant le plus grand risque pour la santé humaine et pour l'environnement, réduire la pollution et créer des incitations pour amener les particuliers, les entreprises et les gouvernements à trouver des solutions nouvelles et plus économiques aux problèmes environnementaux. Ce qui distingue les méthodes obligatoires, c'est qu'elles ont généralement pour effet d'établir la base de référence précisant ce qui est exigé des particuliers, des entreprises et des gouvernements sur le plan de la performance environnementale.

Le présent chapitre commence par l'examen des trois différentes méthodes de gestion. Il examine ensuite la fonction générale des lois, des réglementations, des permis et des directives. Il présente à la fin un aperçu des types de prescriptions environnementales qui sont codifiés dans les lois et les réglementations et qui ont servi de fondement à une grande partie des améliorations environnementales qui ont été réalisées au cours des dernières décennies.

4.2 Méthodes de gestion environnementale

La plupart des programmes environnementaux d'aujourd'hui contiennent une combinaison de méthodes fondées sur l'action volontaire, sur des mesures obligatoires et sur les mécanismes du marché.

4.2.1 Méthodes volontaires

Les méthodes volontaires encouragent ou aident la communauté réglementée à prendre des mesures pour s'assurer que son comportement est conforme, mais elles ne lui imposent pas de prendre ces mesures. Les méthodes volontaires comprennent l'éducation du public,

l'aide technique et la promotion du leadership environnemental par l'industrie et par les organisations non gouvernementales. Les méthodes volontaires peuvent être établies par des organismes gouvernementaux ou non gouvernementales. Les programmes qui utilisent des méthodes volontaires comprennent par exemple :

- La plupart des programmes des systèmes de gestion environnementale, tels que la certification 1400 de l'Organisation internationale de normalisation (ISO).⁷
- Le programme de gestion responsable de l'industrie chimique.⁸
- Le programme Défi-climat du ministère de l'Énergie des États-Unis.⁹
- La recherche-développement industrielle concernant les changements de processus qui préviennent la pollution.

4.2.2 Méthodes fondées sur les mécanismes du marché

Les méthodes fondées sur les mécanismes du marché utilisent le marché pour obtenir les changements de comportement désirés. Ces méthodes peuvent s'appliquer sans réglementation ou être fondées sur des méthodes obligatoires. L'introduction des forces du marché dans une méthode obligatoire peut encourager une prévention plus importante de la pollution et la conception de solutions plus économiques aux problèmes. Les méthodes fondées sur les mécanismes du marché comprennent :

- la tarification, qui taxe les émissions, les effluents et autres rejets dans l'environnement;
- les programmes d'échange de droits d'émission, qui permettent aux entreprises d'échanger des droits d'émission avec d'autres entreprises;
- les méthodes de compensation, qui permettent à une installation de proposer diverses approches de la réalisation d'un objectif environnemental, par exemple en lui permettant d'émettre des quantités supérieures d'une substance produite par l'une de ses opérations, si elle compense cette augmentation par la réduction d'émissions produites par une autre de ses opérations;
- les enchères, par lesquelles le gouvernement répartit des droits limités de production ou de rejet de polluants;
- l'étiquetage environnemental ou l'obligation d'informer le public, qui impose aux fabricants d'étiqueter les produits de façon à informer les consommateurs de certains avantages environnementaux ou de certains risques pour la santé publique ou pour l'environnement, ce qui permet aux consommateurs de faire des choix informés.

4.2.3 Méthodes obligatoires

Les méthodes obligatoires exigent que les entités réglementées se conforment à des prescriptions spécifiques. Le gouvernement se sert ensuite de ces prescriptions pour favoriser et assurer l'application. Ces méthodes comprennent :

- l'interdiction pure et simple de certaines activités ou de certains produits;
- les permis ou les licences permettant d'exercer certaines activités;
- la création d'une obligation de contrôler et de déclarer certaines activités;
- l'obligation pour une entité d'effectuer les travaux d'assainissement ou de réparation visant à éliminer les dommages environnementaux.

4.3 Combinaison qui convient

Un certain nombre de facteurs doivent être considérés pour établir quelle combinaison de méthodes volontaires et obligatoires et de méthodes fondées sur les mécanismes du marché convient à un problème environnemental particulier, dans un territoire particulier. Les facteurs à considérer sont les suivants :

- la mesure dans laquelle les objectifs globaux du programme exigent un certain comportement;
- la compréhension de ce qui détermine la performance environnementale de divers secteurs de l'économie;
- la compréhension de ce qui détermine le comportement non conforme de certaines entités, sur le plan sectoriel et sur le plan territorial;
- les réalités politiques, législatives, économiques et culturelles de la société en question.

4.3.1 Objectifs globaux des programmes

Les objectifs globaux des programmes ont une incidence sur les types de méthodes choisis. Si le but global du programme est d'exiger un certain comportement, une méthode obligatoire est peut-être préférable. Si le but global du programme est d'encourager un certain comportement, une certaine combinaison de méthodes peut être requise. Les programmes les plus efficaces présentent une combinaison de méthodes obligatoires et volontaires.

Chaque méthode présente des points forts et des points faibles différents, qui peuvent varier d'un territoire à un autre. Des prescriptions obligatoires bien conçues et convenablement mises en application offrent une plus grande certitude que les méthodes volontaires lorsqu'elles s'accompagnent de programmes efficaces d'application et de conformité. Les programmes

volontaires peuvent éduquer et motiver les participants avec efficacité, mais ils sont généralement sans effet sur les facteurs économiques globaux qui permettent à une entreprise d'atteindre ses objectifs de performance environnementale. Les méthodes fondées sur les mécanismes du marché offrent plus de souplesse aux organisations pour s'adapter à l'évolution de la science et des capacités technologiques, mais elles n'imposent généralement aucun objectif fixe de pollution. Il peut alors s'avérer difficile d'assurer la réalisation d'objectifs environnementaux particuliers.

4.3.2 Compréhension des facteurs de performance

Un certain nombre de facteurs (ou éléments) peuvent contribuer à la modification de la performance environnementale d'une organisation. Les facteurs fréquemment cités pour l'amélioration de la performance environnementale comprennent :

- l'amélioration de l'efficacité et les réductions de coûts par une réduction de l'utilisation des ressources, des déchets et des émissions;
- le désir de créer une image publique positive et d'améliorer les relations avec les clients;
- les exigences opérationnelles, telles que celles qui sont créées dans une chaîne d'approvisionnement, par des contrats commerciaux ou par l'entremise d'associations industrielles;
- le désir de conformité réglementaire, qui peut avoir des avantages supplémentaires, dont la probabilité croissante d'une réduction de la fréquence des inspections et des examens;
- le désir d'améliorer les relations avec les organismes gouvernementaux, qui peut aboutir à une accélération de l'approbation des projets.

La compréhension de la façon dont ces facteurs influent sur divers secteurs de l'économie et sur divers types d'organisations aide les organismes gouvernementaux à adapter les politiques et les ressources cibles, en particulier en ce qui concerne les programmes volontaires et les programmes fondés sur les mécanismes du marché.

4.3.3 Compréhension des facteurs de non-conformité

De la même façon, un certain nombre de facteurs favorisent la non-conformité. Les raisons citées dans l'encadré 4-1 sont celles qui sont utilisées par le Ministère néerlandais de l'Habitat, de l'Aménagement du milieu naturel et de l'Environnement dans sa classification des raisons de non-conformité. Beaucoup de ces facteurs, ainsi que d'autres, peuvent s'appliquer à

de nombreux pays du monde entier. La compréhension de ces facteurs peut aider les planificateurs de programmes à prévoir la probabilité de succès de nouveaux programmes obligatoires et à décider des cibles auxquelles les ressources en application et en conformité doivent être appliquées.

ENCADRÉ 4-1 : DOUZE MOTIFS DE NON-CONFORMITÉ

La non-conformité peut être attribuable aux raisons suivantes :

Aspects de la conformité spontanée

1. Connaissance de la réglementation
2. Rapport coût/avantage
3. Degré d'acceptation
4. Fidélité et obéissance du groupe cible
5. Contrôle informel

Aspects du contrôle

6. Probabilité de rapports informels
7. Probabilité de contrôle
8. Probabilité de détection
9. Sélectivité de l'inspecteur

Aspects des sanctions

10. Probabilité de sanctions
11. Sévérité des sanctions
12. Réalités politiques, législatives, économiques et culturelles.

Chaque pays décide de la méthode de gestion à appliquer en fonction de sa situation politique, législative, économique et culturelle. Les lois, les réglementations et les politiques existantes, de même que les normes culturelles et sociétales et les entreprises, les industries et les organisations ayant une influence politique et économique, ont tous une incidence majeure sur les méthodes de gestion environnementale d'un pays particulier.

Les fonctionnaires administratifs responsables de la conformité peuvent avoir une influence sur l'orientation globale des programmes, du fait de leur compréhension des objectifs environnementaux globaux de la société, des facteurs qui déterminent la performance environnementale, et des facteurs ayant un effet sur la non-conformité. Une fois qu'ils

comprennent ces facteurs, ils peuvent opérer avec plus d'efficacité dans le cadre des normes politiques, législatives, économiques et culturelles de leur territoire.

4.4 Rendre la méthode obligatoire exécutoire

Il est indispensable que les lois à la base des méthodes obligatoires de gestion environnementale soient exécutoires. Les lois et réglementations peuvent interdire purement et simplement certaines activités ou certains produits, exiger des permis ou des licences pour d'autres activités, imposer des obligations de collecte d'information et de déclaration, définir et interdire les violations, et prévoir des sanctions environnementales et des mesures de redressement en cas de violation (voir l'encadré 4-2).

Les méthodes fondées sur les mécanismes du marché dépendent aussi de lois exécutoires pour définir le bien qui est échangé et pour fournir des incitations à l'utilisation dans le marché. Le système d'étiquetage visant à faciliter le choix du consommateur, par exemple, peut exiger des mesures d'application pour éviter un étiquetage inexact ou trompeur.

Un système d'échange d'émissions relève d'une méthode de gestion qui comporte à la fois des éléments obligatoires et des éléments fondés sur les mécanismes du marché. Dans la première étape d'un système typique de négociation, une autorité environnementale décide d'un niveau acceptable d'émissions globales. L'autorité émet ensuite des permis conformes aux objectifs obligatoires, chaque firme étant autorisée à rejeter une certaine quantité de pollution. Les firmes ont ensuite la liberté d'émettre cette quantité ou de vendre la totalité ou une partie de leur permis d'émission à une autre firme qui peut avoir dépassé son objectif, ce qui incite les entreprises, par le biais du marché, à produire une pollution inférieure au niveau autorisé par leur permis.

Le reste du présent manuel se concentre sur les méthodes de gestion environnementale qui sont fondées sur des lois, des réglementations et d'autres prescriptions exécutoires. Cela ne signifie pas que les systèmes volontaires ou les systèmes fondés sur les mécanismes du marché ne sont pas efficaces pour assurer la protection de l'environnement; ils doivent être considérés comme faisant partie intégrante d'une approche globale. Cependant, ils comportent un degré inférieur de surveillance, de contrôle et de mise en application par la société. Le présent manuel se concentre sur la conception et la mise en œuvre de programmes de conformité et d'application qui, par définition, ne font pas partie d'une méthode conçue pour motiver des changements volontaires de comportement, mais qui s'efforce à la place d'imposer la conformité aux mandats juridiques.

ENCADRÉ 4-2 : TYPES DE PRESCRIPTIONS

Constitution

Les constitutions de certains pays garantissent à leurs citoyens un environnement propre et sain, ce qui donne à leurs gouvernements et à d'autres entités la responsabilité de protéger ce droit.

Lois

Les lois fournissent la vision, la portée et l'autorité permettant d'assurer la protection et la restauration de l'environnement. Dans certains pays, les lois couvrent également les types de prescriptions générales que d'autres pays décrivent dans les réglementations.

Règlements

Les règlements établissent les détails d'une loi, dont les critères de l'octroi de permis et de licences, précisent comment et quand procéder à des tests pour la détection de substances dangereuses, comment le gouvernement se comportera s'il doit prendre des mesures d'application, etc. La plupart du temps, les règlements sont rédigés par l'organisme responsable qui est chargé d'assurer la conformité à la loi et son application.

Permis et licences

Les termes « permis » et « licence » sont généralement interchangeableables. Les permis contrôlent généralement les activités en rapport avec la construction ou l'exploitation d'installations qui génèrent des polluants. Les prescriptions des permis sont souvent fondées sur des critères spécifiques établis dans les lois ou dans les réglementations.

Les *permis généraux* spécifient exactement ce que les installations appartenant à une catégorie donnée (*p. ex., les stations service*) doivent faire. Les permis généraux et les licences sont utilisés lorsque l'octroi d'un permis particulier à chaque petite installation similaire n'est pas réalisable ou pas nécessaire. Les *permis spécifiques à l'installation* précisent exactement ce qu'une installation particulière doit faire. Les permis spécifiques à l'installation tiennent souvent compte des conditions particulières à l'installation concernée.

Les *licences* sont semblables aux permis. Les licences sont des autorisations de fabriquer, tester, vendre ou distribuer un produit (par exemple un pesticide) qui peut présenter un risque pour l'environnement ou pour la santé publique s'il n'est pas utilisé convenablement. Les licences peuvent être générales ou spécifiques à l'installation.

Les licences et les permis sont généralement délivrés par l'organisme responsable de la mise en œuvre.

Directives et politiques

Les directives et les politiques sont des outils qui permettent aux organismes gouvernementaux de réglementation d'interpréter les prescriptions réglementaires et/ou de fournir une déclaration formelle concernant une question ou un problème particulier. Les directives et politiques peuvent s'adresser à la communauté réglementée ou au gouvernement et prescrire les mesures à prendre dans des situations particulières. Elles sont fréquemment utilisées pour assurer une application équitable et cohérente des lois et des règlements. Dans la

plupart des pays, les directives et politiques ne sont pas considérées comme ayant force obligatoire.

Le chapitre suivant traite des considérations qui sont importantes dans l'élaboration de lois environnementales, ce qui comprend les questions concernant l'autorité légale, le cadre institutionnel et le besoin de prescriptions efficaces et exécutoires.

5. CONCEPTION DE PRESCRIPTIONS EFFICACES

5.1 Introduction

L'efficacité des prescriptions est essentielle au succès de tout programme de conformité et d'application. Sans autorité légale convenable, les programmes de mise en application sont généralement inefficaces. Lorsque les prescriptions manquent de clarté ou de précision, ou lorsqu'elles sont ambiguës, incohérentes ou contradictoires, elles peuvent être difficiles ou impossibles à appliquer. Les prescriptions qui font appel à des technologies coûteuses, non fiables ou non disponibles rendent la conformité difficile ou impossible.

Le présent chapitre décrit certaines mesures à prendre pour concevoir des prescriptions efficaces. Elles comprennent des explications concernant certaines des questions juridiques fondamentales liées à la rédaction des prescriptions, le besoin d'équilibre entre la rigueur et la faisabilité des prescriptions, la conception de prescriptions générales et spécifiques efficaces, et l'élaboration de stratégies visant à impliquer les parties concernées dans le processus de rédaction.

5.2 Questions juridiques essentielles

5.2.1 Pouvoir juridique suffisant

Une loi environnementale ne peut être efficace que si elle confère un pouvoir juridique suffisant pour assurer la conformité.¹⁰ La crédibilité d'un programme est mise à mal si des entités non conformes peuvent contester avec succès le pouvoir du gouvernement de prendre certaines mesures, ou si le gouvernement ne dispose pas des outils nécessaires pour assurer la conformité.¹¹

Certains des pouvoirs nécessaires pour assurer l'efficacité des programmes exigent la capacité :

- de prendre des règlements, de délivrer des permis ou des licences et d'émettre des directives pour appliquer la loi;
- de contrôler les entités réglementées et d'avoir accès à leurs dossiers et à leur équipement pour établir s'ils sont dans la conformité;
- d'exiger que la communauté réglementée contrôle sa propre conformité, tienne des dossiers sur ses activités de conformité et sur l'état de ces activités, transmette cette information périodiquement au programme d'application et mette l'information à la disposition du public;

- de prendre des mesures juridiques contre les entités non conformes, notamment : 1) d'imposer une série de peines monétaires et d'autres sanctions aux entités qui violent la loi; ou 2) d'imposer des sanctions criminelles aux entités qui violent la loi (p. ex., dans le cas d'un particulier ou d'une société qui falsifie délibérément des données);
- de corriger les situations qui présentent une menace imminente et importante pour la santé publique ou pour l'environnement.

5.2.2 Normes claires

Des normes claires et exécutoires sont nécessaires pour que les prescriptions soient efficaces. Une norme environnementale est une directive qui se présente généralement sous la forme d'une loi ou d'une réglementation et qui réglemente l'effet de l'activité humaine sur l'environnement. Les normes peuvent spécifier un état désiré (p. ex., le niveau d'azote dans l'air ne peut pas dépasser 0,053 part par million), limiter les détériorations (p. ex., pas plus de 10 % de la forêt naturelle ne peut être endommagé) ou exiger l'utilisation de certaines technologies ou pratiques (voir l'encadré 5-1).

ENCADRÉ 5-1 : TYPES DE NORMES

Normes de qualité du milieu ambiant

Les normes de qualité du milieu ambiant sont des objectifs pour la qualité du milieu ambiant (p. ex., l'air ou l'eau). Les normes de qualité du milieu ambiant sont généralement définies en unités de concentration. Aux États-Unis, les normes de qualité du milieu ambiant servent d'objectif de qualité environnementale et servent à planifier le niveau des émissions de sources individuelles qui peuvent être acceptées et qui respectent les objectifs régionaux. Les normes de qualité du milieu ambiant peuvent aussi servir de déclencheur; p. ex., lorsque la norme est dépassée, les efforts de contrôle ou d'application sont augmentés. La mise en application des normes de qualité du milieu ambiant exige généralement d'établir le rapport entre la mesure du milieu ambiant et les émissions ou les activités d'une installation particulière.

Normes de performance (émissions et effluents)

Ces normes sont très utilisées pour les règlements, les permis, et les prescriptions de contrôle. Les normes de performance limitent la quantité ou le taux de produits chimiques ou de déchets particuliers qu'une installation peut rejeter dans l'environnement dans un délai donné. Les normes de performance offrent une certaine souplesse parce qu'elles permettent aux sources de choisir les technologies qu'elles utiliseront pour respecter les normes. Certaines prescriptions introduisent une souplesse supplémentaire en permettant à une source qui produit plusieurs émissions de faire varier les émissions produites par chaque cheminée, tant que la somme totale des émissions ne dépasse pas le total autorisé. La conformité aux normes d'émission est mesurée par échantillonnage et contrôle.

Normes technologiques

Ces normes exigent que la communauté réglementée utilise un type particulier de technologie pour contrôler et/ou surveiller les émissions. Les normes technologiques sont particulièrement indiquées lorsqu'on sait que l'équipement fonctionne bien dans les limites des conditions auxquelles les sources sont généralement exposées dans la communauté. Il est relativement facile pour les inspecteurs d'établir quelles sources sont conformes aux normes technologiques : l'équipement approuvé doit être en place et fonctionner convenablement. Il peut cependant être difficile de s'assurer que l'équipement fonctionne convenablement sur une longue durée. Les normes technologiques peuvent être un obstacle à l'innovation technologique et à la prévention de la pollution si elles ne sont pas continuellement rajustées.

Normes de pratique

Ces normes interdisent certaines activités de travail qui ont des effets environnementaux importants ou qui exigent certaines activités atténuantes. Par exemple, une norme pourrait interdire le transport de liquides dangereux dans des godets non couverts. Comme dans le cas des normes technologiques, il est facile pour les responsables de programmes de procéder à des inspections de conformité et de prendre des mesures contre les sources non conformes, mais difficile d'assurer une conformité continue.

Prescriptions relatives à l'information

Ces dispositions juridiques exigent qu'une source de pollution potentielle (p. ex., un fabricant de pesticides ou des installations impliquées dans la génération, le transport, l'entreposage, le traitement et l'élimination de déchets dangereux) élabore et présente de l'information au gouvernement. Les sources de pollution peuvent avoir l'obligation de contrôler, de déclarer et de tenir à jour dans des registres les niveaux de pollution générés, et de préciser si elles dépassent ou non les normes de performance. Les prescriptions d'information sont souvent utilisées lorsque la source de pollution potentielle est un produit tel qu'une nouvelle substance chimique ou pesticide, plutôt qu'un déchet. Les fabricants peuvent avoir l'obligation de tester et de déclarer les effets dangereux potentiels de nouveaux produits sur l'environnement.

Interdictions de produits ou d'utilisations

Une interdiction peut viser l'existence d'un produit (p. ex., en interdisant la fabrication, la vente ou le transport du produit), ou viser des utilisations ou des applications particulières d'un produit.

5.2.3 Rôles et responsabilités clairs

Les lois environnementales doivent aussi créer un cadre institutionnel qui précise les rôles et les responsabilités des divers paliers de gouvernement et de leurs organismes. Les lois et réglementations doivent être claires quant au processus et aux procédures auxquels le gouvernement peut avoir recours pour prendre des mesures d'application.

5.2.4 Règles justes et équitables

La crédibilité de l'État est essentielle pour établir un programme efficace de conformité et d'application. Les règles doivent protéger ceux qui sont accusés d'avoir violé des lois environnementales contre toute mesure injuste de la part de l'État. Les droits et les responsabilités de ceux qui participent à un processus de mise en application doivent être rédigés clairement et ils doivent pouvoir les consulter.

La volonté et la capacité d'un gouvernement d'imposer des sanctions relatives à la corruption et à la falsification de données environnementales sont également très importantes.

De plus, les plans d'inspection du gouvernement doivent être rationnels et en rapport avec les fins de protection de l'environnement et de la santé publique sous-jacents aux lois.

5.2.5 Coordination avec les lois existantes

Lorsque des lois sont élaborées et proposées, les législateurs, les organismes gouvernementaux et les groupes d'intérêt doivent s'efforcer de comprendre les effets que ces lois auront sur les autres lois environnementales et sur les lois concernant d'autres secteurs connexes. Les autres secteurs dont les lois sont susceptibles d'avoir une incidence sur le contrôle de la pollution et sur la protection des ressources naturelles peuvent inclure les suivants :

- Santé (sécurité alimentaire, hygiène et sécurité du travail, eau potable, produits de consommation, utilisation des pesticides, etc.).
- Aménagement du territoire (transports, mise en valeur, implantation, etc.).
- Industrie et commerce.
- Agriculture.

La coordination rationnelle des lois peut être particulièrement importante dans les pays où de nombreux organismes partagent la responsabilité de la protection de l'environnement. Le Brésil, dont la situation est commune à de nombreux pays, est confronté au défi de la coordination de plus de 69 lois environnementales et 53 traités internationaux en rapport avec l'environnement couvrant aussi bien le palier national que celui des États et des municipalités.¹²

5.3 Équilibre entre rigueur et faisabilité

Les responsables de la conception de prescriptions environnementales doivent se demander dans quelle mesure certaines prescriptions particulières sont faisables d'un point de vue technologique, économique et administratif. Si le gouvernement désire interdire une activité

ou un produit particulier, il doit établir dans quelle mesure des solutions de rechange sont souhaitables et, si c'est le cas, si ces solutions sont réalisables.

Des facteurs sociaux, économiques et politiques, ainsi que des tendances régionales, nationales et internationales, peuvent avoir une incidence sur la façon dont un pays particulier détermine le degré de rigueur d'une loi ou d'un règlement particulier.

Les prescriptions rigoureuses peuvent améliorer, et éventuellement accélérer, la protection et la restauration environnementales. Dans certains cas, cependant, des prescriptions excessivement rigoureuses imposées trop tôt dans la vie d'un programme peuvent amener la communauté réglementée à ne pas tenir compte de ces prescriptions. Les buts et les objectifs qui sont constamment excessifs sont susceptibles d'être modifiés, ce qui incite l'industrie à attendre que les buts soient révisés avant de se conformer. Les prescriptions excessivement ambitieuses, accompagnées d'antécédents de retrait, sont défavorables à la conformité aux prescriptions en question et au programme global de gestion environnementale.

Une approche en plusieurs phases permet d'aborder certains de ces problèmes. La première phase comporte des prescriptions moins rigoureuses qui ne représentent pas une charge majeure pour la communauté réglementée. Au minimum, cette phase doit éliminer une partie de l'avantage concurrentiel dont bénéficient les pollueurs. Un peu plus tard, au cours d'une seconde phase, le programme met en œuvre des prescriptions plus rigoureuses. Des phases supplémentaires peuvent être mises en œuvre ultérieurement, dans le but de continuer à resserrer les normes.

5.4 Prescriptions générales efficaces

Les prescriptions générales sont celles qui s'appliquent à une catégorie ou à un groupe d'entités ou de personnes et/ou à une catégorie d'activités.

5.4.1 Principes de conception fondamentaux

La plupart du temps, les prescriptions générales sont mises en œuvre sous la forme de 1) lois, 2) réglementations, ou 3) licences ou permis généraux qui s'appliquent à une catégorie particulière d'installations (p. ex., aux nettoyeurs). Des prescriptions générales peuvent s'appliquer directement à un groupe d'installations, ou peuvent servir de base pour l'élaboration de prescriptions spécifiques à une installation. Les prescriptions doivent :

- être claires et compréhensibles;
- définir avec précision les sources ou activités qui sont assujetties aux prescriptions;

- définir avec précision les prescriptions et toutes exceptions ou dérogations (par exemple, lorsque des entités réglementées demandent au gouvernement d'être exemptées d'une prescription générale);¹³
- préciser clairement comment la conformité doit être déterminée, en précisant les méthodes et les procédures d'essai;
- énoncer clairement les dates limites de conformité;
- définir les types d'aide à la conformité qui seront offerts à la communauté réglementée (*p. ex.*, formation, aide technique, etc.);
- décrire comment la conformité sera contrôlée;
- établir des mesures d'application en réponse à la non-conformité;
- être suffisamment souples pour être adaptées de façon constructive, au moyen de permis ou de licences individuels, ou de dérogations en fonction de circonstances réglementaires différentes;
- être rédigées assez clairement pour servir de base aux poursuites criminelles (qui constituent la mesure de mise en application la plus grave);
- être fondées sur une technologie (*p. ex.*, équipement de contrôle ou de surveillance) et sur des méthodologies qui sont, ou seront bientôt, disponibles, fiables et abordables.

L'encadré 5-2 fournit des exemples de questions fondamentales qui peuvent être posées lorsque des prescriptions juridiques sont intégrées dans des règlements, des permis généraux ou des licences qui sont entrés en vigueur.

ENCADRÉ 5-2 : LISTE DE VÉRIFICATION POUR L'ÉLABORATION DE PRESCRIPTIONS GÉNÉRALES EFFICACES

Définitions

- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale définit clairement la communauté réglementée, les activités réglementées et les substances réglementées?
- Les exceptions éventuelles aux termes définis sont-elles suffisamment étroites pour éviter que les exceptions privent les modalités définies de leur efficacité?
- Les définitions et les exceptions sont-elles suffisamment précises pour que le personnel responsable de l'assurance de la conformité puisse détecter les cas de non-conformité?
- Est-ce que les termes définis sont utilisés avec cohérence dans l'ensemble du texte de la réglementation, du permis général ou de la licence générale?
- Est-ce que le pouvoir juridique sous-jacent à la réglementation, au permis général ou à la licence générale est clairement énoncé? Est-ce que les exceptions à la

réglementation, au permis général ou à la licence générale sont définies avec suffisamment de précision pour que les groupes qui sont exemptés soient clairement identifiés? Si les sources de dimension inférieure à une certaine limite sont exemptées, est-ce que la réglementation précise comment la taille d'une source particulière doit être déterminée?

- Est-ce que les prescriptions ou autres résultats ultimes sont mesurables? Les unités de conformité sont-elles claires?
- Est-ce que d'autres prescriptions exécutoires sont disponibles (c'est-à-dire, y a-t-il des prescriptions qui sont plus faciles à mesurer et qui demandent moins de ressources)?
- Les exceptions sont-elles clairement décrites? Le calcul des exceptions est-il clairement spécifié? Si la réglementation, le permis général ou la licence générale autorise des exceptions fondées sur des dysfonctionnements ou sur des changements dans les conditions locales, est-ce que les niveaux d'émission soustraits à l'application sont précisés, et qui en décide et quand?
- Si des changements de circonstances peuvent augmenter ou modifier une prescription, est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale précise clairement ces circonstances? Est-ce que les changements qui doivent être effectués sont clairement définis?
- Si la prescription est une limite d'émission ou une valeur de concentration, est-ce que le délai associé à la limite (p. ex., instantané, deux heures en moyenne, quotidien) est énoncé de façon explicite?

Contrôle

- Est-ce que la réglementation précise clairement ce que la communauté réglementée a l'obligation de contrôler? Est-ce que ces prescriptions soutiennent les buts de conformité de la loi environnementale? Par exemple, si le but de conformité est de prouver que les installations sont conformes chaque jour, est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale exige un auto-contrôle, la tenue de dossiers [et des rapports] quotidiens?
- Quelles méthodes de test sont nécessaires pour établir si une installation est conforme? Les méthodes sont-elles décrites clairement? Est-ce que des périodes de calcul acceptables sont clairement spécifiées?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale traite la falsification des données d'auto-contrôle comme une violation distincte et exécutoire?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale autorise des procédures d'inspection qui permettront aux inspecteurs de recueillir les données nécessaires pour établir la conformité?
- Est-ce que les procédures couvrent la visite d'une installation réglementée, l'inspection de documents et la collecte d'échantillons?
- Les inspecteurs pourront-ils établir rapidement quelles installations ne sont pas conformes?
- Les prescriptions concernant l'inspection et l'auto-contrôle vont-elles contribuer à réduire les coûts d'application et à améliorer l'efficacité des inspections?

Auto-contrôle

- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale fournit un calendrier clair pour l'auto-contrôle?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale précise les méthodes à utiliser pour l'auto-contrôle?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale précise

clairement quelles données la communauté réglementée a l'obligation d'enregistrer et de déclarer?

- Est-ce que ces données montreront si une installation est conforme ou non? Est-ce que ces données fourniront une preuve suffisante pour documenter une violation?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale fournit un calendrier et un format clairs pour la tenue de dossiers et pour les déclarations?
- Est-ce que les déclarations exigées sont suffisamment fréquentes pour permettre de réagir rapidement à une violation?
- Est-ce que la communauté réglementée a l'obligation de conserver l'information assez longtemps pour les fins d'application?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale traite le défaut de tenir des dossiers et de faire des déclarations comme une violation distincte et exécutoire?
- La communauté réglementée a-t-elle l'obligation de mettre des dossiers à la disposition des inspecteurs sur demande?
- Y a-t-il des exceptions clairement définies ou énoncées aux prescriptions de tenue de dossiers et de déclaration?
- Les prescriptions concernant les rapports, les dossiers et les techniques d'inspection ou de contrôle vont-elles contribuer à réduire les coûts d'application et à augmenter l'efficacité des inspections?

Preuve de conformité

- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale décrit clairement ce qui constitue la conformité et comment la conformité est établie? La conformité est-elle établie par des inspections sur place et par l'examen des rapports présentés par la communauté réglementée, ou est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale est de nature autodisciplinaire?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale précise clairement qui (*c'est-à-dire* le gouvernement ou l'installation) a la responsabilité de prouver la conformité ou la non-conformité? Le programme de gestion environnementale peut-il établir la conformité de façon indépendante? Le programme peut-il exiger que l'installation effectue certains tests et établisse la conformité?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale définit des délais à l'intérieur desquels un membre de la communauté réglementée doit devenir conforme? Est-ce que des dates de début et de fin sont spécifiées pour ces délais? Si la conformité est définie par la survenance d'un événement plutôt que par une date, l'événement est-il suffisamment distinct pour permettre à un inspecteur d'établir si l'installation est conforme?
- La charge de présentation requise pour prouver une violation est-elle clairement décrite? Des données fournies par des tiers peuvent-elles servir de preuve?
- Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale décrit la mesure dans laquelle un inspecteur peut faire appel à son jugement professionnel pour établir si une installation est conforme?
- Si différents paliers de gouvernement participent à des programmes d'application, est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale décrit clairement les responsabilités de chaque palier de gouvernement?

5.4.2 Taille de la communauté réglementée

Si possible, les organismes de réglementation doivent établir la taille de la communauté réglementée avant de mettre en œuvre des lois environnementales; sinon, les gouvernements risquent de constater que leurs prescriptions environnementales sont impossibles à gérer.

Par exemple, une province des Pays-Bas avait adopté une loi exigeant que les entreprises demandent une exemption si elles voulaient utiliser une installation de traitement pour éliminer leurs déchets. Après l'adoption de la loi, le gouvernement découvrit que 100 000 entreprises auraient besoin d'une exemption. Les inspections auraient exigé à elles seules l'embauche de 200 à 300 inspecteurs supplémentaires. Le gouvernement provincial décida de réviser la réglementation. Les exemptions ne sont plus requises. Les entreprises doivent tenir un registre de leurs livraisons de déchets et présenter périodiquement de l'information sur les déchets les plus dangereux. Les efforts d'assurance de conformité se concentrent donc sur les éliminateurs de déchets (qui sont environ 1 000) plutôt que sur les producteurs de déchets.

ENCADRÉ 5-3 : L'IMPORTANCE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES¹⁴

Les petites et moyennes entreprises (PME) ont une grande importance économique et environnementale. Par exemple, au Canada, au Mexique et aux États-Unis, plus de 98 % des entreprises sont des PME. Bien que la plupart des PME desservent les marchés locaux, elles exercent de plus en plus leurs activités dans le contexte d'un marché mondial, car elles achètent des produits fabriqués à l'étranger, approvisionnent des sociétés multinationales, et vendent directement à des acheteurs de l'étranger.

Les PME sont confrontées à des problèmes environnementaux très différents selon le secteur économique auquel elles appartiennent, leurs effectifs et le territoire dans lequel elles exercent leurs activités. Selon une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), aux États-Unis, les PME contribuent de façon importante à la pollution dans trois secteurs manufacturiers : les produits chimiques, les métaux de première fusion et les matériaux de construction (p. ex., la pierre, l'argile et le verre). Les principaux effets produits par les PME concernaient la demande biologique en oxygène dans l'eau et les particules en suspension dans l'atmosphère, suivis des rejets de produits chimiques toxiques.

En raison de leur dimension, les gouvernements doivent considérer les facteurs suivants lorsqu'ils prennent des initiatives visant les PME : 1) La puissance de la chaîne d'approvisionnement, des contrats d'affaires et des associations industrielles peut être importante pour de nombreux secteurs de PME. 2) Une sensibilisation personnalisée peut être utile. Les efforts officiels adaptés spécifiquement au secteur d'activité, à la taille et à l'emplacement de la PME auront beaucoup plus de succès que les initiatives à caractère général. 3) Il est essentiel de trouver le bon partenaire. Lorsque les gouvernements impliquent des associations d'entreprises dont les membres comprennent des PME, les chances de réussite sont meilleures. 4) Les pressions en faveur de la conformité à la réglementation peuvent favoriser la recherche des solutions légales les moins coûteuses.

5.4.3 Taille des entités réglementées

Les organismes de réglementation doivent aussi considérer la taille de l'entité réglementée et rajuster leurs stratégies de sensibilisation et application en conséquence. Les entités de petite dimension sont une source majeure de pollution et, bien souvent, elles ne disposent pas des compétences externes ou des ressources nécessaires pour se conformer à des prescriptions compliquées. Les gouvernements peuvent être amenés à fournir des activités plus importantes de promotion de la conformité et à travailler avec les administrations locales et les associations professionnelles pour mieux comprendre les capacités de ces types d'entreprises et l'ampleur des problèmes environnementaux de leurs installations (voir l'encadré 5-3).

5.4.4 Prise en considération des circonstances particulières

Les prescriptions qui sont très spécifiques peuvent limiter les possibilités d'interprétation ouverte. Bien que ces prescriptions puissent être plus faciles à appliquer, leur manque de souplesse risque de ne pas favoriser la conformité. Les programmes de gestion environnementale utilisent souvent des permis ou des licences spécifiques aux installations concernées pour leur offrir la souplesse que leurs circonstances particulières justifient souvent.

5.5 Prescriptions particulières à l'installation

Les prescriptions spécifiques à l'installation prennent la plupart du temps la forme de permis ou de licences. Elles sont souvent fondées sur des critères particuliers établis dans les lois, les réglementations ou les directives, mais elles sont adaptées aux conditions spécifiques à l'installation particulière à laquelle le permis ou la licence est délivré. Ces documents peuvent couvrir certaines prescriptions seulement (p. ex., celles qui concernent un milieu ambiant particulier) ou peuvent inclure des documents globaux couvrant toutes les prescriptions que l'installation doit respecter.

5.6 Assurer l'efficacité

Les permis et les licences se veulent des documents pratiques qui exigent ou interdisent des activités particulières. Pour être exécutoires, les permis et les licences doivent être généralement clairs, précis et sans ambiguïté. Les organismes de réglementation peuvent prendre plusieurs mesures pratiques pour veiller à ce que les permis et les licences aient ces qualités :

- Former les rédacteurs de permis et de licences aux processus de rédaction de permis et de licences.

- Utiliser des formulaires normalisés pour s'assurer que chaque permis ou licence contient toute l'information essentielle.
- Le cas échéant, utiliser des « modèles » de permis ou de licence. Un permis ou une licence modèle contient des prescriptions qui sont généralement applicables à un type particulier d'installation. Le rédacteur du permis ou de la licence modifie ensuite légèrement le modèle pour l'adapter à une installation particulière.
- Fournir des instructions claires au rédacteur de permis ou de licence sur la façon de rédiger le permis ou la licence.

L'encadré 5-4 présente une liste de vérification que les rédacteurs de permis et de licences peuvent utiliser pour veiller à ce que les permis et les licences soient exécutoires. Les rédacteurs de prescriptions spécifiques à une installation doivent vérifier dans quelle mesure les conditions du permis pourraient être en conflit avec celles d'une licence ou d'un permis existant quelconque que détient l'installation. Les conflits et les contradictions entre divers permis et licences environnementaux peuvent favoriser la non-conformité. Les permis ou licences multimédias qui couvrent toutes les prescriptions environnementales pertinentes dans un seul document peuvent surmonter ce problème potentiel. Les documents multimédias peuvent également permettre aux rédacteurs de permis et de licences d'établir un ordre prioritaire des prescriptions en fonction des risques pour la santé humaine ou pour l'environnement, des ressources permettant à l'installation d'être conforme et des questions de faisabilité.

ENCADRÉ 5-4 : LISTE DE VÉRIFICATION POUR L'ÉLABORATION DE PRESCRIPTIONS EXÉCUTOIRES PARTICULIÈRES À L'INSTALLATION

Dispositions générales

- La durée de la période pendant laquelle le permis sera valide est-elle clairement énoncée? Une date a-t-elle été spécifiée pour indiquer quand le permis doit être renouvelé et quand une demande de nouveau permis doit être présentée?
- Le permis contient-il une clause précisant que le permis doit être modifié si l'installation change de propriétaire, ou si l'installation apporte des modifications à ses processus réglementés?
- Les conditions du permis sont-elles incompatibles avec les conditions de tout autre permis de l'installation?
- Y a-t-il une clause spécifiant que le permis peut être automatiquement révoqué s'il s'avère que le demandeur a délibérément présenté une information fausse, trompeuse ou incomplète au cours du processus de demande?
- Le permis précise-t-il si le propriétaire ou l'exploitant sera responsable en cas de non-conformité?

Prescriptions

- Les prescriptions sont-elles mesurables? Les unités de conformité sont-elles claires?
- Est-ce que le permis précise qu'une modification sera requise si les prescriptions ou les critères changent?
- Si la prescription est une limite d'émission, est-ce que le permis énonce explicitement le délai associé à la limite (p. ex., instantané, moyenne de trois heures, quotidien) et l'emplacement où la mesure doit avoir lieu?

Contrôle

- Est-ce que le permis précise exactement ce que l'installation a l'obligation de contrôler? Est-ce que ces prescriptions soutiennent les buts de conformité de la réglementation environnementale?
- Quelles méthodes de test sont nécessaires pour établir si l'installation est conforme? Les méthodes sont-elles clairement décrites et à la disposition du titulaire du permis? Des temps de calcul acceptables quelconques sont-ils clairement spécifiés?
- Est-ce que le permis traite l'acte de falsification de données d'auto-contrôle comme une violation distincte et exécutoire?
- Est-ce que le permis fournit un calendrier d'auto-contrôle clair?
- Est-ce que le permis autorise des procédures d'inspection qui permettront aux inspecteurs de recueillir les données nécessaires pour établir la conformité? Est-ce que ces procédures couvrent la visite d'une installation réglementée, l'inspection de documents et la collecte d'échantillons?
- Les inspecteurs seront-ils en mesure d'établir rapidement quelles installations ne sont pas conformes?
- Les prescriptions d'inspection et d'auto-contrôle vont-elles contribuer à réduire les coûts d'application et à améliorer l'efficacité des inspections?

Auto-contrôle

- Le permis précise-t-il clairement quelles sont les données que l'installation doit enregistrer et déclarer?
- Est-ce que ces données montreront si une installation est conforme ou non? Est-ce que ces données fournissent une preuve suffisante pour documenter une violation?
- L'installation a-t-elle l'obligation de déclarer la non-conformité aux prescriptions du permis? Si c'est le cas, est-ce que le permis spécifie une date limite pour déclarer la non-conformité, et la personne à laquelle la non-conformité doit être signalée?
- Est-ce que le permis prévoit un calendrier et un format clairs pour la tenue de dossiers et les déclarations?
- Est-ce que le permis précise à qui l'information doit être présentée?
- Les exigences de déclaration sont-elles assez fréquentes pour permettre de réagir rapidement à une violation? L'installation a-t-elle l'obligation de conserver l'information suffisamment longtemps pour les fins d'application?
- Est-ce que le permis traite le défaut de tenir des dossiers ou de les présenter comme une violation distincte et exécutoire?
- L'installation a-t-elle l'obligation de présenter des dossiers sur demande?
- Est-ce que des exceptions quelconques aux prescriptions de tenue de dossiers et de déclaration sont clairement énoncées?
- Est-ce que les prescriptions concernant les rapports, les dossiers et les techniques d'inspection ou de contrôle contribuent à réduire les coûts d'application et à améliorer l'efficacité des inspections?

Preuve de conformité

- Est-ce que le permis décrit clairement ce qui constitue la conformité et comment la conformité est établie?
- Est-ce que le permis précise clairement qui a la responsabilité de prouver la conformité ou la non-conformité (telle qu'établie par la loi en vigueur)?
- Est-ce que le permis définit les délais dans lesquels l'installation doit devenir conforme? Est-ce que des dates de début et de fin sont spécifiées pour ces délais? Si la conformité est définie par la survenance d'un événement, plutôt que par une date, l'événement est-il suffisamment distinct pour permettre à un inspecteur d'établir si l'installation est conforme?

5.7 Processus de délivrance de permis et de licence

Le processus de rédaction de permis et de licence varie selon les pays, mais il comprend généralement les étapes suivantes :

- L'installation fournit à l'organisme gouvernemental de l'information sur ses activités et ses émissions.
- Un rédacteur de permis ou de licence examine l'information, et demande de l'information supplémentaire si nécessaire.
- Le rédacteur de permis ou de licence doit informer les parties intéressées (p. ex., la communauté locale) du fait qu'un permis ou une licence est en cours de rédaction.
- Le rédacteur de permis ou de licence doit donner à toute partie concernée la possibilité de dire si elle estime que l'installation concernée devrait recevoir un permis ou une licence, et quelles devraient être les prescriptions.
- Si nécessaire, on peut avoir recours à un processus de négociation pour résoudre tout désaccord éventuel entre le rédacteur de permis ou de licence, l'installation, les employés, la communauté locale et d'autres parties susceptibles d'être concernées.
- Après avoir rassemblé suffisamment d'information et après discussion et négociation, le rédacteur de permis ou de licence décide d'émettre ou non le permis ou la licence.
- Il peut y avoir une sanction si le rédacteur de permis ou de licence découvre que le demandeur présente une information fausse, incomplète ou trompeuse.

Les processus d'octroi de permis et de licence donnent des occasions de s'assurer que les installations comprennent clairement quelles sont les prescriptions et l'importance de les respecter, d'un point de vue environnemental et juridique.

5.8 Implication des parties intéressées

Le processus de rédaction de prescriptions environnementales efficaces peut être fondé sur l'information obtenue de diverses parties intéressées, y compris le personnel du programme de gestion environnementale, la communauté réglementée, les citoyens et des organismes non gouvernementaux, d'autres programmes environnementaux et les autorités gouvernementales. Ce processus doit être régi par des procédures administratives qui sont transparentes et fondées sur la primauté du droit.

5.8.1 Responsables de l'assurance de la conformité

Des procédures et des réseaux institutionnels spéciaux doivent permettre au personnel responsable de l'assurance de la conformité, y compris aux inspecteurs et aux procureurs, de contribuer de façon significative à la rédaction des prescriptions générales. Les responsables de l'application et de la conformité disposent souvent d'une expérience pratique particulière des divers programmes de réglementation, qui leur permet de détecter les points forts et les points faibles des projets de règlement quant à leur caractère exécutoire.

Une solution consiste à créer des comités comptant des décideurs et des responsables de l'application. Ces comités peuvent inclure des représentants de tous les paliers de gouvernement (national, régional, provincial et local) qui peuvent être impliqués dans le processus visant à assurer la conformité aux prescriptions. Les membres du comité peuvent avoir la responsabilité de veiller à ce que les personnes compétentes du programme de gestion environnementale participent à la rédaction et à l'examen des prescriptions.

Les commentaires visant les prescriptions proposées doivent suivre des procédures administratives qui permettent la rédaction de commentaires écrits et qui établissent un dossier du processus de prise de décision.

Il peut être envisagé d'enregistrer, d'étudier et de communiquer à ceux qui participent à l'élaboration des nouvelles prescriptions les leçons tirées des facteurs d'efficacité ou d'inefficacité des prescriptions existantes dans une région ou dans un pays particulier. Par exemple, une sélection de prescriptions pourrait être examinée un an après leur entrée en vigueur, afin d'analyser leur efficacité et de procéder à tout rajustement nécessaire, et afin d'établir un processus accéléré qui peut être utilisé pour corriger des types particuliers de déficiences en procédant à des révisions limitées des prescriptions générales.

5.8.2 La communauté réglementée et la société civile

La participation de la communauté réglementée et de la société civile à l'élaboration des prescriptions contribue à renforcer le soutien du processus, réduit les possibilités de résistance et de conflit, et facilite la mise en œuvre. Cette participation peut aussi rendre les prescriptions plus pratiques, et donc plus exécutoires, et elle permet de faire connaître les prescriptions pendant la phase initiale, et donc de « préparer le terrain » pour assurer la conformité. Trois façons fondamentales d'impliquer la communauté réglementée et la société civile dans le processus de rédaction des prescriptions environnementales sont présentées ci-dessous : consultations informelles, commentaire formel et essais sur le terrain (voir l'encadré 5-5).

ENCADRÉ 5-5 : IMPLICATION DE LA COMMUNAUTÉ RÉGLEMENTÉE ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Consultations informelles

Les décideurs peuvent consulter des représentants clés de la communauté réglementée et de la société civile de façon informelle avant d'élaborer les prescriptions générales. Ces consultations peuvent être utiles pour détecter à l'avance les problèmes éventuels et pour éliminer la résistance.

Commentaire formel

Les systèmes juridiques des États-Unis exigent que le gouvernement fédéral diffuse les projets de règlement et sollicite des commentaires de la communauté réglementée et du public. Des publications gouvernementales périodiques à faible coût et largement diffusées annoncent à l'avance que de nouveaux règlements sont en cours d'élaboration et précisent quand ils seront disponibles. Tout organisme ou individu peut facilement obtenir et examiner les règlements proposés lorsqu'ils sont diffusés. Les commentaires écrits provenant du public sont généralement acceptés pendant une période de durée limitée (30 à 90 jours aux États-Unis) après la publication du règlement proposé. L'organisme de gestion environnementale rédige et publie des réponses détaillées aux commentaires. Beaucoup de commentaires concernent directement la difficulté ou les effets imprévus de la conformité. Ces commentaires donnent aux organismes de réglementation l'occasion de reconsidérer leur approche. Les réponses formelles aux commentaires rassurent les parties qui ont formulé les commentaires, et qui savent donc que ces commentaires ont été pris en compte.¹⁵

Essais sur le terrain

Pour effectuer des essais sur le terrain, des membres particuliers de la communauté réglementée se portent volontaires pour tester les prescriptions générales, afin d'établir si les prescriptions sont claires et compréhensibles, et d'évaluer la facilité et le coût de la conformité. Les décideurs peuvent ensuite apporter des modifications aux prescriptions générales avant leur mise en œuvre définitive. Bien que les essais sur le terrain puissent prolonger le temps total nécessaire pour élaborer une prescription générale, ils peuvent mettre en évidence des faiblesses qui pourraient autrement rendre la prescription non exécutoire. Lorsqu'on a recours à des essais sur le terrain, les décideurs doivent établir qui va les financer (le programme d'application, l'installation test elle-même, une association professionnelle représentant la communauté réglementée ou une combinaison de ces organismes).

La participation de la communauté non réglementée (p. ex., le grand public et les organismes non gouvernementaux) peut aussi être très utile. Cette implication donne une occasion de solliciter des idées originales de la part de groupes compétents. Il est dans l'intérêt de la société civile de disposer de prescriptions environnementales claires et efficaces. Les lois, les réglementations et les permis qui présentent des prescriptions de fond spécifiques facilitent la participation de membres de la société civile à des activités de promotion de la conformité, de contrôle et d'application axées sur les citoyens. De plus, la participation de la société civile contribue à éviter l'isolement du programme et apporte un large soutien populaire aux prescriptions et à leur mise en œuvre.

En Chine, par exemple, l'Administration nationale de la protection de l'environnement a récemment adopté une réglementation permettant une plus grande participation du public aux évaluations des répercussions environnementales. Ces évaluations feront l'objet d'une plus large diffusion dans le public, et les citoyens pourront participer au processus par l'entremise de sondages d'opinion, de consultations, de séminaires, de débats et d'audiences.¹⁶

5.9 Coordination avec les autres programmes

Il est important de coordonner les prescriptions environnementales des différentes lois et réglementations et de comprendre leur interaction éventuelle lorsqu'elles sont mises en œuvre. Par exemple, si des réglementations exigeaient que les fabricants de produits électroniques prennent soin d'éviter que des fuites de réservoirs de solvants chimiques contaminent les eaux souterraines, les fabricants pourraient se conformer aux réglementations en rejetant les solvants dans l'atmosphère, créant ainsi un problème de qualité de l'air. On peut citer parmi les autres exemples le lavage des gaz d'échappement visant à réduire les émissions dangereuses dans l'atmosphère, qui pourrait aboutir à des rejets d'eau contaminée, et le traitement des eaux usées contaminées, qui a pour effet de produire un autre déchet exigeant un traitement responsable.

Plusieurs pratiques d'établissement de règles peuvent être utilisées pour éviter de produire des effets non intentionnels. Premièrement, les lois environnementales peuvent exiger que les décideurs qui rédigent les prescriptions générales considèrent spécifiquement la question de savoir si ces effets sont possibles. Deuxièmement, des personnes compétentes dans les divers domaines de la protection environnementale peuvent examiner les prescriptions. Troisièmement, des études de la communauté réglementée peuvent permettre de vérifier dans quelle mesure la conformité à une loi aurait pour effet de remplacer la pollution d'un milieu ambiant par la pollution d'un autre milieu. Si des effets entre milieux sont

découverts, les prescriptions peuvent être modifiées pour prévenir ces effets ou pour les réduire au minimum. Enfin, des prescriptions peuvent être définies pour tous les milieux ambiants simultanément.

6. PROMOTION DE LA CONFORMITÉ

6.1 Introduction

Dans de nombreux pays, des programmes traditionnels de réglementation environnementale sont exécutés en combinaison avec des programmes volontaires sans réglementation conçus pour favoriser des changements de comportement. Les programmes volontaires sont différents des activités de promotion de la conformité, car ils ne contiennent aucune disposition obligatoire, alors que les activités de promotion de la conformité incitent et aident la communauté réglementée à se conformer aux lois et prescriptions environnementales par des activités d'aide et d'incitation.

Ce chapitre présente un aperçu de certaines de ces activités d'aide et d'incitation à la conformité. Il commence par un examen des programmes d'aide éducative, technique et financière qui constituent les efforts d'aide à la conformité. Il examine ensuite les efforts d'incitation à la conformité, dont les politiques de vérification, les programmes de reconnaissance, les efforts d'information du public et les mécanismes fondés sur le marché.

6.2 Aide à la conformité

L'aide à la conformité encourage l'observation de la loi par la sensibilisation, l'éducation, et d'autres activités de promotion. Les activités d'aide à la conformité sont conçues pour améliorer la conformité en expliquant comment se conformer aux prescriptions légales et réglementaires. Les activités d'aide à la conformité peuvent couvrir des activités liées à des règlements particuliers et des activités sectorielles. Les programmes de sensibilisation et les outils d'aide technique ont tendance à avoir le plus de succès lorsqu'ils sont élaborés au niveau régional et qu'ils sont adaptés aux besoins d'entreprises particulières.

Les programmes d'aide à la conformité peuvent aider les entreprises réglementées à réduire les coûts de la conformité et à développer une capacité de gestion environnementale au sein de la communauté réglementée. Le succès de ces initiatives dépend dans une large mesure de la façon dont elles sont élaborées, organisées et exécutées. Les programmes d'aide à la conformité peuvent inclure l'éducation et l'aide technique et, dans certains cas, l'aide financière.

6.2.1 Éducation et aide technique

L'éducation et l'aide technique créent le fondement de la conformité. Ces efforts peuvent aider les entreprises et les particuliers à comprendre parfaitement leurs responsabilités

juridiques et comment ils peuvent exercer ces responsabilités. L'éducation et l'aide technique sont particulièrement importantes pendant les premières phases d'un nouveau programme, ou lorsque les prescriptions légales et réglementaires changent. Les programmes d'éducation et d'aide technique peuvent aider la communauté réglementée à comprendre :

- qui est assujetti aux prescriptions;
- quelles sont les prescriptions;
- pourquoi ces prescriptions sont importantes;
- quels changements (y compris les changements techniques et les changements de gestion) peuvent être effectués pour se conformer aux prescriptions;
- comment ces changements peuvent être effectués (p. ex., équipement, opérations, ressources humaines);
- quelles sont les conséquences de la non-conformité (en termes de coûts et d'avantages).

La sensibilisation aux possibilités d'éducation et d'aide technique peut être effectuée par l'entremise de publications (y compris des brochures et des manuels d'orientation), de sites Web, de services téléphoniques d'urgence ou à numéros dédiés, de conférences et autres réunions, ou dans le cadre d'annonces dans les médias.

L'aide technique peut être fournie par des fonctionnaires spécialement formés qui rendent visite aux membres individuels de la communauté réglementée pour les aider à effectuer des changements, ainsi que dans le cadre de programmes d'aide spéciaux, établis par exemple dans des universités ou dans des institutions non gouvernementales, qui fournissent une ressource centrale d'information et de conseil sur la façon de se conformer aux prescriptions légales et réglementaires.

Les associations professionnelles sont des partenaires importants de l'État pour les activités d'aide à la conformité. Ces associations disposent généralement de réseaux établis de communication et de l'accès à des experts sectoriels. Elles peuvent fournir des forums permettant à la communauté réglementée et au personnel des programmes d'application d'échanger de l'information et des idées.

ENCADRÉ 6-1 : AMÉLIORATION DE LA COLLECTE DES DÉCHETS AUX PAYS-BAS

Les établissements commerciaux des Pays-Bas ont l'obligation d'éliminer leurs déchets dangereux par l'entremise de transformateurs autorisés. Cependant, remettre les déchets au transformateur était un problème pour les petites entreprises. Les transformateurs étaient souvent réticents à ramasser de petites quantités de déchets, et le transport de petites

quantités de déchets sur de longues distances pour les remettre à un transformateur représentait une charge économique excessive pour les petites entreprises. En conséquence, les petites entreprises étaient souvent non conformes aux règles concernant les déchets dangereux. Le gouvernement néerlandais contribua à résoudre ce problème en établissant un dépôt de collecte dans pratiquement toutes les villes des Pays-Bas. Les particuliers et les petites entreprises peuvent maintenant décharger leurs déchets dans ces dépôts à intervalles réguliers. Cet arrangement concerté, soutenu par l'État, a joué un rôle déterminant pour contribuer à résoudre le problème de conformité.

Beaucoup de pays concentrent de plus en plus leurs efforts d'aide à la conformité sur des secteurs ou des types d'entreprises particuliers. En utilisant cette méthode, les gouvernements peuvent adapter leurs efforts de sensibilisation aux besoins particuliers d'une industrie, plutôt que de concentrer leurs efforts sur les prescriptions contenues dans des règles particulières. De plus en plus, de nombreux pays utilisent l'Internet pour transmettre aux usagers des documents d'aide à la conformité visant des secteurs particuliers, et collaborent avec d'autres pays en partageant cette information.

Cette nouvelle méthode est illustrée par l'exemple de la collaboration entre l'U.S. EPA, le Réseau asiatique de conformité et d'application environnementales (Asian Environmental Compliance and Enforcement Network - AECEN), et les organismes environnementaux des Philippines et de la Thaïlande. Au cours de la dernière décennie, l'U.S. EPA a établi des centres d'aide à la conformité fondés sur le Web; ces centres d'aide, qui visent principalement les petites et moyennes entreprises, sont axés sur les parties intéressées et ont eu beaucoup de succès.¹⁷ L'U.S. EPA collabore maintenant étroitement avec les Philippines, la Thaïlande et l'ASEAN pour faire connaître les expériences des États-Unis et fournir une rétroaction sur les stratégies et les modèles proposés alors que ces pays élaborent leurs propres centres Web axés sur les parties intéressées.¹⁸

6.2.2 Aide financière

Même avec de l'éducation et une aide technique, le coût peut être un obstacle majeur à la conformité. Dans certains cas, le gouvernement peut être amené à fournir une aide directe à la communauté réglementée, afin de l'aider à couvrir le coût initial de la conformité.

À la fin des années 90, par exemple, des entreprises choisies des secteurs de la distillerie, des textiles et du finissage des métaux du Sri Lanka ont été informées des méthodes à employer pour réduire les quantités de déchets produites par de simples processus et par des changements de matières premières, ainsi que par de bonnes pratiques d'organisation et d'entretien. Les projets de démonstration de réduction des déchets de ce genre aident les

industries à respecter les normes environnementales requises tout en réduisant les coûts de traitement en aval.

Certains organismes internationaux et des organismes nationaux d'aide au développement fournissent des fonds aux pays en voie de développement qui n'auraient autrement pas les moyens de se conformer aux prescriptions environnementales. Le programme d'aide à la conformité du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal, par exemple, a un excellent programme de développement de capacité, qui place les équipes dans des bureaux régionaux pour offrir aux pays en développement une aide technique directe concernant les prescriptions du protocole.¹⁹

6.3 Incitations à la conformité

Les incitations à la conformité consistent en une série de politiques et de programmes qui, dans certaines conditions, éliminent, réduisent ou excluent des sanctions pour les entreprises, les industries et les installations gouvernementales qui, après avoir découvert des cas de non-conformité, les révèlent volontairement et sans tarder et les corrigent, et préviennent les violations environnementales futures. De nombreux programmes de vérification et de reconnaissance spéciale constituent des exemples de programmes d'incitation à la conformité. Ces programmes fournissent des avantages concrets aux entreprises, aux organismes et aux particuliers qui contrôlent activement leurs installations et déclarent leurs problèmes aux autorités compétentes. D'autres programmes d'incitation à la conformité fournissent au public de l'information sur la performance environnementale d'entreprises particulières, afin de les inciter à améliorer leur performance environnementale.

6.3.1 Politiques de vérification

Certaines incitations à la conformité éliminent, réduisent ou excluent des sanctions dans certaines conditions pour les entreprises, les industries et les installations gouvernementales qui, après avoir découvert des cas de non-conformité, les révèlent volontairement et sans tarder et les corrigent, et préviennent les violations environnementales futures. En vertu de la politique de vérification de l'U.S. EPA, appelée *Incitations à l'autodiscipline et à la découverte, la divulgation, la correction et la prévention de violations (Incentives for Self-Policing, Discovery, Disclosure, Corrective and Prevention of Violations)*, les entités réglementées peuvent, à la discrétion de l'U.S. EPA, éviter les poursuites criminelles et bénéficier de réductions ou de l'élimination de sanctions. Mais elles doivent découvrir les cas de violation par auto-vérification ou, dans le cadre des systèmes de gestion environnementale, les révéler elles-mêmes (avant

que l'U.S. EPA ait commencé sa propre enquête), corriger les violations sans tarder, et prendre des mesures visant à prévenir toute récurrence des violations.²⁰

Le Mexique dispose d'un programme similaire, appelé Programme national de vérification environnementale (Programa Nacional de Auditoría Ambiental - PNAA). Il est fondé sur une entente volontaire entre le Procureur général pour la protection de l'environnement (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente - PROFEPA) du Mexique et un organisme participant. En vertu du PNAA, un plan d'action est conçu pour recommander des mesures de prévention et de correction concernant l'atmosphère, l'eau, les sols, les déchets solides et dangereux, le bruit, la sécurité et l'hygiène industrielles, l'énergie, les ressources naturelles, le risque écologique, la gestion environnementale et d'autres questions pouvant avoir des incidences défavorables sur l'environnement.

Les organismes participants sont évalués par des vérificateurs indépendants. Les participants conviennent de corriger les violations avant une certaine date, et PROFEPA convient de ne pas pénaliser les entreprises avant cette date. Les organismes reçoivent de PROFEPA un certificat d'industrie propre pour conformité environnementale une fois qu'une vérification a été effectuée, qu'un plan d'action a été mis en œuvre, et que toutes les mesures de prévention et de correction ont été prises. Les organismes qui vont plus loin et qui renforcent leur performance environnementale dans les cadres de plans de prévention de la pollution et d'éco-efficacité sont reconnus pour leur « Excellence environnementale ». Les organismes peuvent ensuite utiliser les certificats de performance de PROFEPA pour promouvoir leur image publique.²¹

6.3.2 Programmes de reconnaissance

Les organismes de réglementation environnementale utilisent fréquemment des incitations dans le contexte de programmes de reconnaissance. Le Mexique et les États-Unis, par exemple, ont tous les deux des programmes de reconnaissance qui fournissent des incitations pour se joindre à ces programmes et maintenir des niveaux élevés de performance environnementale. Le « Sceau d'excellence environnementale » du Mexique (voir les Politiques de vérification ci-dessus) est octroyé aux organismes qui ont pris des initiatives conçues par eux-mêmes visant à prévenir la pollution, à sensibiliser la communauté, à développer l'offre de service, à résoudre des problèmes écologiques locaux, et à participer à des programmes de dépollution, entre autres. Pour obtenir le sceau, les organismes doivent présenter une preuve documentée et opérationnelle de leur conformité environnementale.

Le programme de suivi national de la performance environnementale (National Environmental Performance Track) de l'U.S. EPA honore les organismes les plus performants parmi les entreprises publiques ou privées. Pour être reconnues en vertu de ce programme, les entreprises doivent avoir, entre autres choses :

- des antécédents établis de conformité réglementaire soutenue;
- un passé de bonne performance environnementale et un engagement d'amélioration environnementale continue;
- une procédure en place pour la sensibilisation de la communauté.

Les installations acceptées dans le programme reçoivent des avantages particuliers, dont une faible priorité pour les inspections fédérales, des incitations réglementaires et administratives spéciales (telles que la souplesse dans l'élaboration de certains permis concernant l'atmosphère), et des prescriptions plus souples pour les producteurs importants de déchets dangereux.

Selon les sondages effectués auprès des communautés réglementées, la possibilité éventuelle de remise ou de report de la réglementation est l'avantage le plus important des méthodes volontaires.²² Par conséquent, les programmes de gestion environnementale qui utilisent ces méthodes volontaires doivent trouver l'équilibre entre le besoin de prouver l'engagement à l'amélioration et le maintien simultané d'une menace convaincante de réglementation et d'application obligatoires.

6.3.3 Information du public

Un certain nombre de territoires ont surmonté ces problèmes en élaborant un système public de cotation. Les systèmes de cotation simplifient la transmission d'information au public en résumant par une cote la performance d'une entreprise réglementée. L'échelle de cotation peut être simple (« conforme » ou « non conforme ») ou compliquée. L'encadré 6-2 présente un exemple de cotation publique employé en Indonésie. Il est à noter que le système de cotation comporte deux cotes supérieures à la simple conformité, ce qui donne une incitation à aller au-delà des prescriptions environnementales.

Le soutien des médias locaux est essentiel aux campagnes d'information du public. Pour assurer l'exactitude des rapports publiés dans la presse et favoriser une bonne relation de travail avec les médias, le programme de gestion environnementale doit inviter les journalistes et leur donner une présentation détaillée de la campagne d'information, comprenant une explication de la façon dont l'information a été recueillie et analysée. L'information doit d'autre

part être présentée sous une forme facile à communiquer par la presse électronique et par la presse écrite.

Une stratégie d'information idéale doit être suffisamment souple pour répondre aux besoins d'entreprises réglementées présentant des caractéristiques différentes. Elle doit être simple et facilement compréhensible pour le public. Enfin, elle doit offrir à l'entreprise réglementée la possibilité d'améliorer sa performance avant que l'information devienne publique. De nombreuses entreprises profiteront de cette occasion de se conformer, plutôt que de risquer d'entacher leur réputation ou de subir des amendes plus lourdes (voir l'encadré 6-3, qui présente un exemple de la Chine).

ENCADRÉ 6-2 : FICHE DE PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE « PROPER PROKASIH » DE L'INDONÉSIE²³		
État de la conformité	Code couleur de cotation	Critères de performance
Non conforme	Noir	Le pollueur ne fait aucun effort pour contrôler la pollution et cause des dommages environnementaux graves.
	Rouge	Le pollueur fait des efforts pour contrôler la pollution, mais pas suffisamment pour être conforme.
Conforme	Bleu	Le pollueur fait seulement les efforts nécessaires pour être conforme à la norme.
	Vert	Le niveau de pollution est nettement inférieur aux normes régissant les débits. Le pollueur veille également à une élimination convenable des boues, à de bonnes pratiques d'ordre et d'entretien, tient des registres précis de pollution et assure un bon entretien du système de traitement des eaux usées.
	Or	Respecte toutes les prescriptions environnementales et assure des niveaux similaires de contrôle de pollution atmosphérique et de déchets dangereux. Le pollueur atteint des normes internationales élevées, en prenant soin d'utiliser des technologies propres, d'assurer la minimalisation des déchets, la prévention de la pollution, le recyclage, etc.

L'efficacité de la participation du public aux stratégies d'information varie selon la nature des secteurs et des entreprises réglementées. Il sera difficile de soumettre à des pressions commerciales des entreprises qui offrent des produits ou des services dans des secteurs à concurrence limitée ou dont la marque n'est pas vulnérable au bon vouloir du public. Les entreprises qui ont peu d'actionnaires ou qui appartiennent à l'État échappent aussi dans une certaine mesure aux pressions externes. Mais on peut atteindre toutes ces entreprises par des stratégies bien planifiées.

ENCADRÉ 6-3 : CAMPAGNES D'INFORMATION EN CHINE²⁴

Confrontée à la difficulté d'assurer la conformité des entreprises aux réglementations sur la pollution, la Chine a lancé un programme, connu sous le nom de « GreenWatch », pour divulguer au public les rejets de polluants par l'industrie. Des projets pilotes, tels que ceux de la municipalité de Hohhot et de la ville de Zhenjiang, ont montré que l'information du public sur la performance environnementale pouvait avoir une incidence sur l'image publique d'une entreprise. En conséquence, « les entreprises qui amélioraient leur performance demandaient immédiatement de nouveaux rapports de contrôle afin de pouvoir améliorer aussi leurs cotations publiques. Les entreprises à cotes médiocres sont passées d'une résistance passive à la sollicitation active d'inspections, dans le but d'améliorer leurs cotes de performance. Simultanément, les entreprises bien cotées étaient soumises à une pression continue de maintenir leur performance environnementale afin d'éviter les plaintes de du public au sujet de la détérioration. » En novembre 2006, le gouvernement chinois a décidé d'étendre GreenWatch à toutes les villes du pays d'ici 2010.

6.4 Mécanismes fondés sur le marché

Les méthodes fondées sur les mécanismes du marché, dont les taxes, les tarifications et les programmes d'échange d'émissions ou de permis (voir l'encadré 6-4) peuvent favoriser la conformité à la loi en intégrant les coûts externes dans les coûts d'exploitation. Les coûts externes sont des coûts « dissimulés » pour la santé humaine et l'environnement, qui sont liés à une activité, par exemple la fabrication d'acier. Comme la fabrication d'acier crée une pollution atmosphérique, le coût externe de cette activité peut être une augmentation des taux d'asthme chez les enfants. Les méthodes fondées sur les mécanismes du marché peuvent contribuer à réduire ces coûts externes au minimum en incitant les consommateurs et les producteurs à changer de comportement pour devenir plus éco-efficaces dans l'utilisation des ressources naturelles, en augmentant les coûts, en réduisant la consommation, en stimulant l'innovation

technologique et en favorisant une plus grande information de la communauté en ce qui concerne les coûts réels, totaux ou combinés.

Les méthodes fondées sur les mécanismes du marché ne sont généralement pas considérées comme des activités de promotion de la conformité, sauf lorsqu'elles visent à favoriser la conformité aux prescriptions réglementaires sous-jacentes. Souvent, elles apportent plutôt un complément aux prescriptions réglementaires ou elles en éliminent la nécessité. Par exemple, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Espagne et la Finlande ont introduit des taxes sur l'immatriculation des automobiles qui incitent les acheteurs d'automobiles à choisir les modèles les plus propres. Ces taxes peuvent s'ajouter aux lois nationales existantes qui exigent des normes d'efficacité énergétique minimale en rendant plus coûteuses les voitures inefficaces mais légales²⁵ (voir les autres exemples présentés dans l'encadré 6-4).

ENCADRÉ 6-4 : EXEMPLES DE TAXES ET DE FRAIS

En 1995, les Pays-Bas ont adopté un impôt sur l'enfouissement des déchets. L'objet de cet impôt est de régler les problèmes environnementaux liés aux déchets et de mieux répartir les charges fiscales entre différents groupes en introduisant une nouvelle assiette fiscale. L'impôt est calculé en fonction du poids des déchets. En 2004, ceux qui déchargeaient des déchets devaient payer 84,78 € par tonne pour les déchets inférieurs à 1 100 kg/m³ et pour certains flux de déchets tels que les déchets dangereux et les déchets de broyage, et 13,98 € par tonne pour les déchets de plus de 1 100 kg/m³. Des études ont montré que l'impôt a contribué à une réduction des mises en décharge en faveur de la prévention, du recyclage et de l'incinération des déchets.

La Colombie a montré comment des frais de déversement peuvent inciter les autorités de réglementation à améliorer l'octroi de permis, le contrôle et l'application. En 1997, pour réduire la pollution des eaux, la Colombie a commencé à imposer aux pollueurs des frais par unité de pollution émise. Les frais dépendaient de la mesure dans laquelle les objectifs globaux de réduction de la pollution étaient atteints. En permettant aux autorités environnementales régionales de la Colombie de conserver les frais, mais en exigeant de déclarer les frais à une autorité centralisée, ce système a créé une incitation à l'amélioration du contrôle et de l'application.

7. CONTRÔLE DE LA CONFORMITÉ

7.1 Introduction

Le contrôle de la conformité est essentiel au succès d'un programme de gestion environnementale. La collecte et l'analyse de l'information concernant la conformité améliorent la prise de décision :

- en évaluant la progression des programmes par l'établissement de l'état de la conformité;
- en détectant et en corrigeant les violations;
- en soutenant les stratégies d'information visant à favoriser la conformité;
- en fournissant des preuves pour soutenir les mesures d'application et pour dissuader la non-conformité.

Quatre sources principales d'information concernant la conformité sont abordées dans le présent chapitre :

- Inspections.
- Contrôle des conditions environnementales à proximité d'une installation.
- Auto-contrôle, auto-consignation et auto-vérification de la part de la communauté réglementée.
- Contrôle par les citoyens.

Ces sources sont décrites plus en détail ci-dessous. L'encadré 7-1 résume les avantages et les inconvénients de ces quatre sources d'information. Des renseignements supplémentaires peuvent provenir des rapports produits par d'autres organismes nationaux, régionaux, provinciaux ou locaux qui ont compétence sur l'installation, des demandes de modification de permis ou de licences et des rapports de vérification environnementale fournis par l'installation. Cependant, à mesure que l'information sur l'état de la conformité est recueillie, un programme d'application a besoin d'un système (informatisé si possible) pour conserver, consulter et analyser l'information tel que nécessaire.

ENCADRÉ 7-1 : COMPARAISON ENTRE LES SOURCES D'INFORMATION SUR LA CONFORMITÉ		
SOURCE D'INFORMATION	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Inspections	Fournissent l'information la plus pertinente et la plus fiable.	Peuvent demander beaucoup de ressources.
Contrôle des conditions environnementales à proximité d'une installation	Utile pour détecter les violations éventuelles sans pénétrer dans l'installation. Utile pour établir si les prescriptions du permis ou de la licence fournissent une protection convenable de l'environnement.	Il peut être difficile de prouver qu'il y a un lien entre la pollution détectée et une source particulière. Difficile ou impossible d'obtenir des renseignements précis. Demande beaucoup de ressources dans les zones à sources multiples.
Auto-contrôle, auto-consignation et auto-vérification de la part de la communauté réglementée	Fournissent une information abondante sur la conformité. Transfèrent la charge économique du contrôle à la communauté réglementée. Peuvent élever le niveau d'attention que la direction accorde à la conformité dans une installation.	Dépendent de l'intégrité de la source et de sa capacité à fournir des données exactes. Placent la charge économique sur la communauté réglementée et augmentent le travail administratif.
Contrôle par les citoyens	Peut détecter les violations qui ne sont pas détectées par les inspections, par l'auto-contrôle et l'auto-vérification de l'industrie.	Effectué de façon sporadique. Ne peut pas contrôler la quantité, la fréquence ou la qualité de l'information reçue. Seules quelques violations sont relevées par les citoyens. Peut exiger des ressources pour répondre aux plaintes erronées ou sans pertinence.

7.2 Inspections

Les inspections constituent le fondement de la plupart des programmes d'application²⁶. Les inspections sont effectuées par des inspecteurs de l'État ou, dans certains cas, par des tiers indépendants qui sont engagés par l'organisme responsable et auquel il rendent compte de leurs travaux. Le rôle de l'inspecteur n'est pas d'interpréter la loi et d'établir définitivement, pour le compte de l'institution ou de l'organisme responsable, s'il y a conformité, mais plutôt de relever les faits concernant l'installation, de rassembler et d'analyser la documentation, et de noter ses observations. L'inspecteur organise ensuite ces observations et la documentation de soutien sous la forme d'un rapport, pour comparaison avec les normes établies par la loi.

Les inspecteurs planifient leurs inspections, recueillent des données à l'intérieur et à proximité d'une installation particulière, notent et signalent leurs observations et font à l'occasion appel à leur propre jugement indépendant pour estimer si l'installation est conforme. Les activités d'inspection peuvent inclure, entre autres : l'observation et la documentation des observations, l'échantillonnage, les mesures et les photographies, des carottages, des forages et des excavations, l'examen et la copie de dossiers, et la saisie d'équipement, de produits, de matériaux ou de dossiers. Les inspections peuvent exiger beaucoup de ressources et doivent donc être planifiées et ciblées avec attention. En normalisant les procédures d'inspection, les fonctionnaires chargés de l'application peuvent contribuer à faire en sorte que toutes les installations soient traitées de façon égale et que toute l'information pertinente soit recueillie. En spécifiant des dates limites pour les rapports d'inspection, les directeurs de programmes peuvent veiller à ce que les rapports soient mis à la disposition du personnel d'application sans délai s'il y a possibilité de non-conformité²⁷.

ENCADRÉ 7-2 : AVANTAGES DES INSPECTIONS AU VIETNAM²⁸

En 1997, le Vietnam procédait pour la première fois à une inspection à grande échelle, couvrant l'ensemble du pays, concernant la conformité aux prescriptions environnementales. Ce processus demandait une coordination étroite entre les ministères du gouvernement national (p. ex., environnement, énergie, défense), entre le gouvernement central et les administrations locales, et avec les médias de masse. Les enquêtes ont contribué à accroître le rôle et l'influence des inspecteurs environnementaux dans la société et à sensibiliser le public à la Loi sur la protection de l'environnement.

7.3 Vérifications ou inspections

Les vérifications (ou « audits ») sont semblables aux inspections, mais alors que les inspections sont généralement effectuées par l'État ou par ses agents, les vérifications sont effectuées pour ou par une installation, à sa discrétion et dans son intérêt²⁹. Les vérifications peuvent être effectuées par le personnel interne ou par des conseillers externes indépendants. Ces vérifications peuvent faire partie d'un système de gestion plus important, et peuvent avoir pour but d'obtenir une certification (p. ex., une certification ISO) ou de montrer aux fournisseurs, aux clients ou aux investisseurs que l'entreprise assume ses responsabilités environnementales. Au cours d'une inspection, si des violations sont découvertes, le gouvernement suit des procédures standard pour s'assurer que le bien-fondé des preuves relevées est reconnu en cour. Par contre, lorsqu'une vérification découvre des violations, aucune preuve n'est généralement recueillies, car il n'y a pas de mesure d'application de prise en réponse aux violations. L'installation peut choisir de corriger la violation elle-même ou de la signaler à l'organisme de réglementation. Certains pays ont des programmes conçus pour inciter les installations à admettre leurs violations en offrant des sanctions réduites ou une protection contre toute poursuite. Les vérifications et les systèmes de gestion environnementale sont examinés plus en détail au chapitre 6.

ENCADRÉ 7-3 : POUVOIRS D'INSPECTION EN GAMBIE³⁰

La Loi sur le contrôle et la gestion des produits chimiques et des pesticides dangereux (Hazardous Chemicals and Pesticides Control and Management Act) de 1994 donne aux inspecteurs des pouvoirs généraux pour faire enquête sur les violations potentielles des lois régissant les pesticides et autres produits chimiques dangereux. La loi prévoit qu'un « inspecteur peut, dans l'exercice de ses fonctions, ... à tout moment raisonnable [a] entrer sans mandat dans tout terrain, local ou véhicule dans lequel un produit chimique ou un pesticide est, ou peut raisonnablement être soupçonné d'être, fabriqué, entreposé, vendu, distribué ou utilisé, pour établir si les dispositions de la présente Loi sont observées ». De plus, l'inspecteur peut « prendre des échantillons de tous articles et substances couverts par la présente Loi et, tel qu'il peut être prescrit, soumettre ces échantillons à des essais et analyses. »

7.4 Types d'inspections

Les inspections peuvent être « de routine » (quand il n'y a aucune raison de soupçonner que l'installation n'est pas conforme) ou « pour un motif valable » (lorsqu'une installation particulière est ciblée parce qu'il y a des raisons de penser qu'elle n'est pas conforme)³¹. Les inspecteurs peuvent aviser l'installation avant l'inspection, ou arriver sans prévenir.

Il y a de nombreux niveaux d'inspection (voir l'encadré 7-4). Au niveau le plus élémentaire, un inspecteur peut simplement circuler dans une usine. Dans le cas d'une inspection plus complexe demandant plus de temps, il peut être nécessaire qu'un ou plusieurs inspecteurs passent du temps dans l'installation pour observer les opérations, interroger le personnel de l'usine et prendre des échantillons pour analyse.

L'inspection peut avoir les buts suivants :

- Détecter des problèmes environnementaux particuliers.
- Sensibiliser la source à tout problème éventuel.
- Recueillir de l'information pour établir l'état de conformité d'une installation.
- Recueillir des preuves pour l'application.
- S'assurer de la qualité des données auto-vérifiées.
- Manifester l'engagement du gouvernement à la conformité en créant une présence crédible.
- Vérifier si les installations qui ont reçu l'ordre de se conformer l'ont fait.

Les inspections peuvent se concentrer sur l'une ou plusieurs des questions suivantes :

- L'installation a-t-elle un permis ou une licence à jour?
- Est-ce que tout l'équipement requis de supervision ou de contrôle de la pollution a été installé?
- L'équipement est-il employé correctement?
- Est-ce que des registres de données auto-vérifiées sont convenablement préparés et tenus à jour?
- Est-ce que l'installation procède convenablement aux prises d'échantillon et aux analyses requises?
- Est-ce que les plans et les pratiques de la direction de l'installation soutiennent les activités de conformité requises?
- Y a-t-il des signes quelconques de violation délibérée des règlements ou de falsification des données? Ces signes peuvent inclure des données contradictoires, des déclarations contradictoires de la part de divers employés de la même installation, un suivi de données pour lequel il n'y a aucun dossier ou documentation de soutien, l'affirmation que les employés ignorent les règlements alors que les dossiers de l'entreprise montrent qu'ils ont connaissance de ces prescriptions, et les plaintes d'employés ou de citoyens de la communauté locale.

ENCADRÉ 7-4 : TROIS NIVEAUX D'INSPECTION

Niveau 1 : Inspection sommaire

Ce type d'inspection est limité à un examen rapide de l'installation. Les inspecteurs ont seulement besoin de visiter l'installation pour vérifier l'existence de certains éléments, tels que l'équipement de contrôle ou un dépôt de dossiers, ou pour observer les pratiques de travail et les activités de mise en ordre et d'entretien. Ces inspections établissent une présence d'application et peuvent également servir de processus de vérification pour détecter les installations qui devraient faire l'objet d'une inspection plus intensive.

Niveau 2 : Inspection d'évaluation de la conformité

Ce niveau implique une inspection détaillée de l'installation, mais ne comprend pas d'échantillonnage. Il peut inclure des observations visuelles, comme dans le cas des inspections de niveau 1, l'examen et l'évaluation de dossiers, des entrevues avec le personnel de l'installation, l'examen et la critique des méthodes, des instruments et des données d'auto-contrôle, l'examen des appareils de traitement et de contrôle et la collecte de preuves de non-conformité.

Niveau 3 : Inspection d'échantillonnage

Cela comprend les examens visuels et les examens de dossiers des autres niveaux d'inspection, ainsi que la collecte planifiée à l'avance et l'analyse d'échantillons physiques. Ces inspections sont celles qui demandent le plus de ressources.

7.5 Étapes du processus d'inspection

La plupart des programmes de gestion environnementale suivent un ensemble normalisé d'étapes pour leur processus d'inspection ou pour les variations mineures de ces processus. Les inspections commencent généralement par une conférence d'ouverture pour expliquer le processus d'inspection à l'installation³². Certaines inspections se terminent par une conférence de clôture, au cours de laquelle l'inspecteur peut informer les gestionnaires de l'installation de toute violation éventuelle, prescrire des mesures de correction et expliquer les conséquences de la persistance de la non-conformité³³. Les programmes d'application de certains pays ne permettent pas la tenue d'une conférence de clôture, parce qu'ils veulent éviter le risque que l'information donnée par l'inspecteur à l'installation puisse d'une certaine façon compromettre une action en justice ultérieure. Les systèmes judiciaires d'autres pays exigent que les inspecteurs laissent des résumés écrits des violations observées, donnant ainsi un avertissement aux entreprises inspectées. L'encadré 7-5 contient un exemple des phases du processus d'inspection. Les sections ci-dessous examinent de plus près plusieurs de ces phases.

ENCADRÉ 7-5 : PHASES DU PROCESSUS D'INSPECTION³⁴

1. Ciblage des inspections

La sélection des sites à inspecter s'effectue selon quatre méthodes : 1) sélection aléatoire de sites parmi tous les membres identifiables d'une communauté réglementée, fréquemment appelée « plan d'inspection neutre »; 2) sélection visant un secteur particulier de la communauté réglementée identifiable, généralement en fonction d'antécédents d'application, d'une menace potentielle ou d'autres critères clairement définis; 3) sélection fondée sur l'information reçue du public ou d'autres sources externes, par exemple en cas de divulgation ou de plainte; et 4) mesures d'urgence. L'organisme responsable doit expliquer comment il a évalué chacune de ces options, dans un rapport de contrôle de la conformité mis à la disposition du public, pour lui montrer que les sélections ont été effectuées de façon juste et transparente.

2. Préparation d'un plan d'inspection

Cette phase comprend des tâches telles que l'examen de toute l'information disponible, la prise de contact avec toute personne qui peut avoir des renseignements pertinents, l'obtention d'autorisations administratives et l'organisation des arrangements nécessaires si des échantillons doivent être prélevés.

3. Pénétration dans l'installation

La plupart des organismes publics cherchent d'abord à obtenir le consentement à la visite. Si l'accès à l'installation est refusé, ils essaient d'expliquer de nouveau pourquoi leur visite est nécessaire. Si l'accès est refusé de nouveau, l'autorisation de visite peut être accordée par une autorité compétente.

4. Conférence d'ouverture

Le but d'une conférence d'ouverture est d'informer l'installation sur ce que l'organisme a l'intention de faire et pourquoi, et aussi d'obtenir des renseignements supplémentaires sur le fonctionnement de l'installation, le plan de l'usine, la structure de direction, les procédés de l'usine, la sécurité de l'usine et d'autres renseignements pertinents à l'enquête.

5. Collecte de preuves sur le terrain

Une preuve est tout ce qui fournit une information vérifiable qui peut être utilisée pour établir, certifier, prouver, justifier ou soutenir une assertion. Cela peut inclure des échantillons physiques, des photographies, et des copies de documents de l'installation. Les deux méthodes les plus courantes de collecte de preuves sur le terrain sont les visites sommaires d'installation et les enquêtes fondées sur les procédés³⁵. Les entrevues sont également l'un des outils les plus utiles de l'inspecteur pour recueillir de l'information.

6. Collecte de preuves à partir des dossiers et des rapports

Un dossier désigne tout moyen de consigner de l'information sur un événement, une personne, un lieu ou une chose. Les inspecteurs ont le pouvoir d'examiner les dossiers pertinents de l'entreprise pour établir la conformité. Les dossiers communs suivants peuvent présenter une certaine pertinence pour les inspections : rapports annuels, dossiers de production, rapports d'expédition, manifestes, registres de stocks, rapports de vente, dossiers de traitement, permis, dossiers de contrôle de qualité, dossiers de gestion des déchets, documentation des systèmes de gestion environnementale, dossiers de formation des

employés, dossiers d'auto-contrôle, rapports de contrôle d'évacuations, licences, statuts constitutifs, registres de biens, journaux, dossiers d'entretien, rapports de déversement, dossiers de sécurité, et rapports d'accidents.

7. Conférence de clôture

La conférence de clôture donne une occasion de confirmer les observations des inspecteurs et d'examiner les constatations préliminaires avec le personnel de l'installation. Cela peut également être l'occasion d'expliquer à l'entreprise les violations qui ont été observées.

8. Rédaction du rapport

L'objectif de la production du rapport est d'organiser et de coordonner toute la documentation et les preuves potentielles de façon globale, compréhensible et utilisable.

9. Renvoi pour suivi ou application

Les mesures de suivi comprennent par exemple : l'envoi d'une lettre à l'entreprise, l'information d'autres organismes d'inspection sur les constatations et les observations relevées, la planification d'une inspection de suivi, la rédaction d'avis et, éventuellement, l'engagement d'une procédure pénale ou civile pour inciter à la conformité.

10. Comparution en tant que témoin

L'inspecteur peut être appelé à témoigner si des mesures civiles ou pénales d'application sont prises.

7.5.1 Étape 1 : Ciblage des inspections

Les inspections relativement fréquentes favorisent généralement une amélioration de la conformité. Cependant, la plupart des programmes d'application ne disposent généralement pas de ressources suffisantes pour inspecter convenablement toutes les installations réglementées.

Une méthode de contrôle à deux niveaux s'est avérée efficace pour réduire les coûts de la gestion environnementale tout en maintenant un niveau convenable de dissuasion. Selon cette méthode, les cibles « à risque élevé » (les entreprises considérées comme susceptibles d'être non conformes) font l'objet d'inspections plus fréquentes, plus détaillées et plus coûteuses que les cibles « à faible risque ». En sélectionnant les sources devant faire l'objet d'inspections plus intenses, les programmes d'application peuvent considérer plusieurs facteurs :

- les dommages potentiels pour l'environnement dus à la source;
- la complexité de l'inspection nécessaire pour évaluer la conformité;
- les antécédents de conformité de la source;

- les antécédents de conformité de sources similaires;
- la disponibilité de données auto-véifiées.

Une autre stratégie de conservation des ressources de programme consiste à commencer par une inspection moins coûteuse. Si la source est en état de violation, des mesures d'application doivent être prises pour exiger que la source corrige la violation et procède à un auto-contrôle plus étendu. Si les données de contrôle indiquent une violation continue ou s'il y a une autre raison quelconque de soupçonner une violation, une autre inspection, plus approfondie, doit être effectuée. Cela a pour effet de transférer à la source une partie de la charge de la collecte de données et de retarder les inspections exigeant des ressources importantes jusqu'à ce que les préoccupations résultant des inspections de niveau inférieur et du contrôle justifient une augmentation des dépenses. Certains programmes de gestion environnementale offrent de limiter les mesures d'application et les sanctions subséquentes, en échange d'une correction immédiate des violations découvertes au cours des inspections.

Le ciblage des inspections peut également tenir compte des considérations suivantes :

- Le besoin d'inclure une composante aléatoire dans tout programme d'inspection.
Cela contribue à révéler la portée et la nature réelles des différents risques en examinant les problèmes peu susceptibles d'être révélés par les activités ciblées.
Les aspects aléatoires des activités d'inspection peuvent inclure le lieu, la date ou la portée de l'inspection.
- Le besoin de traiter les questions visant plusieurs milieux. La plupart des programmes d'inspection portent traditionnellement sur un seul milieu ambiant (par exemple, l'atmosphère, le sol ou l'eau). Beaucoup d'organismes gouvernementaux ont commencé à mettre l'accent sur les inspections « multi-milieux », quelquefois en coordonnant les inspections d'organismes différents.

7.5.2 Étape 2 : Préparation d'un plan d'inspection

L'élaboration d'un plan d'inspection avant d'aller sur place contribue à assurer la qualité et la valeur de l'inspection. Un plan d'inspection fournit une méthode organisée, étape par étape, pour procéder à l'inspection. Une certaine souplesse est cependant importante pour permettre à l'inspecteur d'adapter l'inspection aux aspects imprévus de l'installation. Le plan d'inspection peut établir clairement les fonctions attribuées à chaque membre de l'équipe d'inspection. Cela favorise l'efficacité et permet aussi d'éviter toute confusion. L'encadré 7-6 présente une liste des éléments les plus fréquents d'un plan d'inspection.

7.5.3 Étape 3 : Collecte des preuves

L'inspecteur a la responsabilité de rassembler l'information pour établir si une installation est conforme et de recueillir des preuves documentées de toute violation. Ces preuves sont utilisées pour soutenir l'élaboration des cas d'application, ainsi que pour aider l'inspecteur à préparer et à présenter son témoignage lorsque nécessaire. Par conséquent, les inspecteurs ont l'obligation de suivre des procédures appropriées pour la préservation des preuves. Si les procédures standard ne sont pas suivies, il y a un risque que les preuves soient rejetées par un tribunal et que le temps et les frais engagés dans la préparation d'une argumentation soient gaspillés. Des listes de contrôle types sont souvent élaborées pour divers genres d'inspections, afin de s'assurer que les inspections couvrent convenablement tous les aspects nécessaires et soient justes et objectives. Quelquefois, les inspecteurs ont la responsabilité d'établir si une violation a eu lieu, alors que d'autres fois, c'est le personnel du programme ou le personnel juridique qui l'établit. L'implication de juristes est essentielle pour interpréter les prescriptions, afin d'établir s'il y a eu violation ou non. En raison du risque potentiel pour les cas d'application subséquents, la plupart des inspecteurs des programmes d'application des États-Unis ne prennent pas de décision concernant la question de savoir si une violation a eu lieu.

ENCADRÉ 7-6 : ÉLÉMENTS D'UN PLAN D'INSPECTION

Objectifs

- Quel est l'objet de l'inspection?
- Que faut-il accomplir?

Tâches

- Quelle information sera examinée (p. ex., permis, licences, réglementations, rapports d'inspection précédents et information sur les antécédents de conformité)?
- Quelle coordination est requise avec les laboratoires, d'autres programmes environnementaux, des avocats ou des organismes gouvernementaux?

Procédures

- Quels procédés particuliers de l'installation seront inspectés?
- Les inspecteurs ont-ils établi un droit de visite à l'installation?
- L'inspection exige-t-elle des procédures spéciales?
- Un plan d'assurance de la qualité/contrôle de la qualité a-t-il été élaboré et compris?
- Quel équipement sera requis?
- Quelles sont les responsabilités de chaque membre de l'équipe?

Ressources

- Quel personnel sera requis?
- Est-ce qu'un plan de sécurité a été élaboré et compris?

Calendrier

- Dans quels délais et dans quel ordre les activités d'inspection vont-elles se dérouler?
- Quelles seront les priorités? Qu'est-ce qui *doit* être fait, et qu'est-ce qui est *facultatif*?

7.5.4 Étape 4 : Rapport d'inspection écrit

L'inspecteur doit prendre des notes sur tous les aspects de l'inspection et recueillir des preuves supplémentaires, comprenant des échantillons physiques, des photographies et des copies de documents de l'installation. Dès que possible après l'inspection, l'inspecteur doit rédiger un rapport d'inspection faisant référence à toute preuve supplémentaire éventuelle recueillie (photographies, documents, etc.). Le rapport définitif servira de base à tout témoignage présenté par l'inspecteur et sera probablement utilisé comme preuve si des mesures d'application sont prises.

Avant de finaliser le rapport, tous les échantillons prélevés doivent être envoyés à un laboratoire pour analyse, conformément au protocole défini par l'organisme pour assurer une évaluation fiable des échantillons. Il est également important d'établir et de préserver la chaîne de possession. Les preuves doivent être confiées à une autorité compétente afin de réduire la possibilité de corruption des preuves. L'installation faisant l'objet de l'inspection peut cependant avoir le droit de faire examiner les échantillons par ses propres experts, à condition que des règles et des procédures soient en place pour protéger les preuves contre tout risque d'altération.

Les données d'analyse doivent être interprétées et présentées dans le rapport d'inspection définitif. Un rapport d'inspection peut comprendre les éléments suivants :

- La raison spécifique de l'inspection.
- Les participants à l'inspection.
- Une déclaration confirmant que toutes les procédures requises pour procéder à l'inspection ont été respectées.
- Une liste chronologique de toutes les mesures prises au cours de l'inspection.
- Un inventaire des preuves obtenues au cours de l'inspection.
- Les observations faites au cours de l'inspection.
- Les résultats des analyses d'échantillons liés à l'inspection.

7.6 Établissement d'un programme d'inspection efficace

7.6.1 Reconnaissance de l'importance du rôle des inspecteurs

Les inspecteurs ont une grande influence sur le succès d'un programme de gestion environnementale. Ils ont la responsabilité de détecter les installations qui ne sont pas conformes et de recueillir des preuves servant de base aux mesures d'application. Ils sont souvent les seuls fonctionnaires responsables de la protection de l'environnement qu'un directeur d'installation rencontrera en personne et ils peuvent servir de témoins clés dans les cas où des mesures d'application sont prises.

Il est généralement souhaitable pour les programmes de gestion environnementale que les inspecteurs qui effectuent les inspections formelles soient différents de ceux qui exécutent les programmes de promotion de la conformité et d'aide à la conformité. Il ne faut pas affecter au contrôle d'installations particulières des inspecteurs qui ont fourni une aide technique spéciale aux mêmes installations. Cela contribuera à réduire au minimum le risque (et l'apparence) d'un traitement préférentiel de la part de membres du personnel de l'organisme qui ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à conseiller une entreprise. Dans certains cas, cependant, cela peut s'avérer difficile en raison de contraintes au niveau des ressources et en raison du besoin de compétences expertes particulières. Par exemple, il peut y avoir un nombre limité d'inspecteurs d'installations génératrices d'énergie disposant des compétences techniques requises, si bien qu'il peut arriver qu'un organisme ne dispose pas d'un personnel suffisant pour changer d'inspecteur à chaque visite. Dans les cas de ce genre, l'organisme doit se fixer pour but de changer l'inspecteur responsable de l'installation aussi souvent que possible, éventuellement après quelques années.

7.6.2 Formation

Les inspecteurs ont besoin d'une formation dans une grande variété de compétences : droit, technologie, administration et communications (voir l'encadré 7-7). Ils ont besoin d'être techniquement compétents dans le domaine des inspections qu'ils effectuent et savoir obtenir les faits essentiels et recueillir et préserver les preuves de non-conformité. Ils doivent aussi avoir la capacité de gérer des projets, de travailler au sein d'une équipe et de communiquer avec efficacité. Les communications couvrent aussi bien les conversations initiales que les contre-interrogatoires complexes dans les cas de violations graves. Il est utile que les inspecteurs soient formés aux techniques de négociation et de résolution de différends parce que certaines inspections peuvent se dérouler dans un contexte de contestation. Dans de tels cas, les inspecteurs doivent être capables d'éviter toute aggravation de situation hostile. La

formation et l'intégrité des inspecteurs sont essentielles à l'efficacité des programmes d'application.

7.6.3 Ressources de soutien

Les types d'équipement requis pour soutenir une inspection varient selon le type d'inspection et son objet. L'équipement nécessaire peut inclure :

- **l'équipement de sécurité**, pour protéger l'inspecteur contre tout danger qu'il peut rencontrer au cours de l'inspection;
- **l'équipement de documentation** (appareils photo, films, calculatrices de poche, rubans-mesures et carnets de notes), pour enregistrer l'information et les preuves;
- **l'équipement d'échantillonnage**, pour prélever des échantillons de sol, d'eau ou d'air;
- **l'équipement pour transporter les échantillons**, pour éviter la contamination;
- **l'équipement d'analyse**, pour examiner les échantillons environnementaux prélevés à l'installation.

ENCADRÉ 7-7 : ÉLÉMENTS DE LA FORMATION DES INSPECTEURS

Aspects fondamentaux de la conformité et de l'application

- Introduction à la conformité environnementale
- Sommaire des prescriptions environnementales
- Composants d'un programme d'application
- Structure organisationnelle pour conformité et application
- Rôle de l'inspecteur ou de l'enquêteur travaillant sur le terrain

Aspects juridiques des inspections et de l'application

- Différends relatifs à l'application
- Outils d'entrée et de collecte de l'information
- Preuves

Activités avant l'inspection

- Planification et préparation avant l'inspection
- Considérations administratives pour les inspecteurs

Activités sur place

- Obtention de l'accès et conférence d'ouverture
- Contrôle de la santé et de la sécurité de l'inspecteur
- Examen des dossiers
- Échantillonnage physique

- Entrevues
- Observations et illustrations
- Conférence de clôture/Mesures de sécurité des déplacements

Activités après l'inspection

- Rapports et fichiers
- Analyse en laboratoire
- Procédures d'application

Communications

- Rôle de témoin expert dans les procédures d'application
- Relations avec la presse et relations publiques
- Aptitudes aux communications

7.6.4 Conception du programme

Les décideurs ont de nombreux aspects à considérer lors de la conception d'un programme d'inspection. Par exemple :

- **Sélection des installations à inspecter.** Comment les installations à inspecter sont-elles choisies? Quelles doivent être les proportions respectives des inspections « de routine » et des inspections « pour motif valable »? Comment les inspections de routine peuvent-elle être réparties équitablement et de façon neutre sur l'ensemble de la communauté réglementée?
- **Inspections annoncées ou inspections inopinées.** Quand les inspections doivent-elles être annoncées plutôt qu'inopinées? Quand les inspections sont annoncées, les gestionnaires de l'installation peuvent veiller à ce que l'information demandée et le personnel essentiel de l'usine soient disponibles lorsque l'inspecteur arrive. Les inspections annoncées peuvent donc être plus efficaces et plus globales. Les inspections inopinées, cependant, sont plus susceptibles de découvrir les conditions réelles d'exploitation de l'usine. Elles sont particulièrement utiles lorsqu'il y a des raisons de croire que la source est en situation de violation et qu'elle présente des données auto-vérifiées trompeuses ou qu'elle est susceptible de détruire des preuves si l'inspection est annoncée. En revanche, si les inspecteurs ont besoin de recueillir des renseignements particulièrement détaillés, il peut s'avérer nécessaire d'annoncer la visite de façon à ce que les spécialistes compétents soient disponibles.

- **Fréquence des inspections.** Quelle devrait être la fréquence des inspections d'une installation particulière? Les décideurs doivent trouver l'équilibre entre le coût des inspections et les avantages attendus sur le plan de la conformité, tout en considérant les résultats d'inspections antérieures. Les sources qui sont plus susceptibles de ne pas être conformes peuvent exiger des inspections plus fréquentes.
- **Qui doit mener les inspections ?** Quel est le palier de gouvernement (national, régional, provincial ou local) qui fournit la force d'inspection la plus efficace? Serait-il plus efficace pour le gouvernement de confier par contrat les inspections à un groupe indépendant? De nombreuses variables doivent être considérées pour prendre ces décisions, dont le coût, les ressources, l'expérience et les considérations d'ordre politique.
- **Objectivité de l'inspecteur.** Il convient de veiller à ce que les inspecteurs ne développent pas des relations trop ouvertes et amicales avec certaines installations et avec leurs gestionnaires, au point que leur objectivité s'en trouverait compromise. Certains programmes d'application procèdent à une rotation périodique des inspecteurs pour éviter ce risque.
- **Pouvoir juridique.** De quel pouvoir juridique disposent les inspecteurs pour accéder aux installations? Quelle forme d'identification est utilisée pour prouver l'authenticité de l'inspecteur? Quelles procédures doivent être engagées si l'installation refuse d'autoriser l'inspection? L'inspecteur doit-il obtenir un consentement avant d'accéder à l'installation? L'inspecteur a-t-il besoin d'un mandat?
- **Rôle de l'inspecteur.** L'inspecteur doit-il établir si une violation a eu lieu ou simplement recueillir de l'information? Sans une définition claire de son rôle et de son pouvoir, l'inspection peut ne pas répondre aux besoins de l'application.
- **Exhaustivité de l'inspection.** Quelles sont les données que les inspecteurs doivent recueillir? Les inspections doivent-elles se concentrer sur les données nécessaires en vertu d'une réglementation, d'une licence ou d'un permis particulier, ou les inspecteurs doivent-ils essayer de recueillir des données pertinentes à plusieurs règlements, licences ou permis environnementaux? L'avantage des inspections étroitement définies est qu'il est plus facile de former des inspecteurs à ces inspections. L'inconvénient est que les inspections à définition étroite peuvent manquer de détecter des cas de non-conformité dans les domaines qui ne sont pas spécifiquement couverts par ces inspections.

- **Inspections des activités connexes.** Dans quelle mesure les inspecteurs doivent-ils recueillir des données sur des activités connexes de l'entreprise qui peuvent avoir un effet sur la qualité de l'environnement, telles que l'état de préparation aux urgences chimiques, les activités de prévention de la pollution et les programmes de réduction des déchets? Quel est le milieu ambiant (sol, atmosphère ou eau) que les inspecteurs doivent examiner?
- **Qualité des données.** Comment peut-on assurer la qualité des données? Les façons d'assurer la qualité des données comprennent les procédures initiales de déclaration, les processus d'examen et de confirmation des données, et les calendriers et procédures pour la vérification du système de déclaration et de consignation du programme. Des directives doivent aussi être élaborées pour assurer la qualité de l'analyse en laboratoire qui soutient l'inspection.
- **Cohérence des procédures d'échantillonnage et d'analyse.** L'utilisation de méthodes et procédures cohérentes pour l'échantillonnage et les analyses est importante pour assurer la qualité des données, l'équité de l'application et la valeur des résultats pour les procédures légales. Les inspecteurs et les laboratoires d'analyse ont besoin de directives concernant les procédures appropriées.
- **Documentation de la violation.** Comment l'information recueillie par l'inspecteur doit-elle être documentée? La valeur de l'information pour le programme peut dépendre de facteurs tels que sa clarté, son intégralité et son utilité comme preuve dans un tribunal.
- **Conférence de clôture.** L'inspection doit-elle comprendre une conférence de clôture? Une conférence de clôture donne à l'inspecteur l'occasion de sensibiliser les dirigeants de l'entreprise à toute violation éventuelle et aux conséquences de la persistance de la non-conformité. Dans certains cas, l'inspecteur peut suggérer des façons de corriger la violation. Une conférence de clôture contribue à éduquer la communauté réglementée. Cependant, l'information transmise par l'inspecteur pourrait affaiblir les poursuites judiciaires subséquentes prises contre l'installation. Par exemple, les gestionnaires de l'installation peuvent affirmer que l'information présentée par l'inspecteur a contribué à la non-conformité si l'information était trompeuse d'une certaine façon ou si elle n'était pas complète. Les avocats du programme peuvent préférer que les inspecteurs ne tirent aucune conclusion initiale et ne transmettent à l'installation aucune information concernant la conformité.

- **Formation des inspecteurs.** Comment les inspecteurs peuvent-ils être convenablement formés pour recueillir une information exacte et (le cas échéant) fournir une aide technique? Quelle formation est nécessaire pour assurer la santé et la sécurité des inspecteurs? Les inspecteurs sont-ils soucieux d'éthique professionnelle et d'assurance de la qualité?

7.7 Auto-contrôle, auto-consignation et auto-vérification

7.7.1 Que sont l'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification?

L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification sont trois façons de procéder qui peuvent être exigées des sources pour assurer le suivi de leur propre conformité et prendre note des résultats de l'examen par le gouvernement. Ces processus diffèrent des systèmes de vérification (ou « audit ») et de gestion environnementale, ces derniers étant des mesures plus larges et souvent volontaires que le gouvernement encourage la communauté réglementée à adopter afin d'améliorer la conformité et la performance environnementale de la communauté. L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification, par contre, représentent des obligations spécifiques de la communauté réglementée pour la collecte et la tenue à jour d'une information identifiable.

Dans l'auto-contrôle, les sources mesurent une émission, un rejet ou un paramètre de performance qui fournit de l'information sur la nature des rejets de polluants ou sur le fonctionnement des technologies de contrôle. Par exemple, les sources peuvent surveiller la qualité de l'eau souterraine ou peuvent échantillonner et analyser périodiquement des effluents pour vérifier la présence et la concentration de polluants particuliers. Il peut aussi être demandé aux sources de contrôler des paramètres d'exploitation sur l'équipement de contrôle de la pollution (tels que la tension du secteur et le courant électrique utilisé) qui indiquent dans quelle mesure l'équipement lui-même fonctionne bien. Les paramètres de fonctionnement sont généralement peu coûteux à contrôler et fournissent des données fiables qui peuvent quelquefois donner une image plus exacte des émissions qu'un échantillonnage et une analyse occasionnels des émissions elles-mêmes. Ce type de contrôle s'est avéré être une façon économique, pour les programmes d'application et pour les sources, de s'assurer que les contrôles fonctionnent correctement.

L'auto-consignation signifie que les sources ont la responsabilité de tenir leurs propres dossiers concernant certaines activités réglementées (p. ex., expéditions de déchets dangereux).

L'auto-vérification exige que les sources fournissent au programme d'application des données d'auto-contrôle ou d'auto-consignation, périodiquement ou sur demande.

7.7.2 Pourquoi choisir l'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification?

L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification, lorsqu'ils sont employés ensemble, offrent un certain nombre d'avantages par rapport aux inspections traditionnelles. Ils fournissent une information beaucoup plus abondante sur la conformité que ce que les inspections périodiques permettent d'obtenir. Ils ont également pour effet de transférer une partie de la charge économique du contrôle à la communauté réglementée. De plus, ils fournissent un mécanisme pour l'éducation de la communauté sur les prescriptions de conformité. Enfin, ils élèvent le niveau d'attention que la direction accorde à la conformité et peuvent inciter la direction à améliorer l'efficacité de la production et à prévenir la pollution.

L'auto-contrôle exige la disponibilité d'un équipement de contrôle fiable et abordable pour la communauté réglementée. L'auto-contrôle fait appel à l'intégrité et à la capacité de la source à fournir des données exactes. Les rapports seront trompeurs si la source falsifie délibérément l'information ou n'a pas la capacité technique de fournir des données exactes. Par conséquent, les programmes qui utilisent ces méthodes doivent établir une façon d'assurer l'exactitude, p. ex., en exigeant l'auto-contrôle seulement dans les installations qui disposent d'une capacité technique appropriée ou en élaborant des normes de contrôle de qualité pour l'auto-contrôle et l'auto-consignation.

L'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification sont souvent exigées par des règlements environnementaux. Les entreprises ont des raisons de présenter un minimum de rapports, mais les organismes de réglementation peuvent compenser ces raisons par une application plus rigoureuse de la prescription de divulgation. Les fonctionnaires responsables de l'application peuvent transformer ces prescriptions de divulgation en prescriptions spécifiques à l'installation, au moyen de permis. L'information produite par l'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification est utilisée principalement pour cibler les inspections. Elle sert aussi quelquefois de base aux mesures d'application. Lorsqu'elles sont utilisées dans les mesures d'application, elles sont généralement accompagnées d'inspections pour corroborer l'exactitude des données.

7.7.3 Conception de mesures d'auto-contrôle, d'auto-consignation et d'auto-vérification efficaces

Pour utiliser l'auto-contrôle, l'auto-consignation et l'auto-vérification dans le cadre d'un programme d'application, les responsables du programme ont besoin de fournir à la

communauté réglementée des directives sur les procédures standard, les méthodes et les instruments à utiliser pour obtenir les données, sur la fréquence de la collecte des données et sur la façon dont les données doivent être enregistrées et déclarées. Pour élaborer ces prescriptions, il convient de considérer les aspects suivants :

- **Coût.** Quel sera le coût et quelle sera le fardeau administratif pour l'industrie et pour le gouvernement? Quels seront les avantages? Les avantages justifient-ils le coût?
- **Exigences technologiques.** La technologie nécessaire est-elle disponible pour le contrôle? Combien coûte-t-elle? Quel est son niveau d'exactitude et de fiabilité? Dans quelle mesure est-il facile d'apprendre comment faire fonctionner l'équipement pour obtenir des résultats exacts?
- **Utilisation des données.** Comment les responsables de l'application vont-ils utiliser les données? Quelle information sera fournie par les données à propos des violations ou du succès de la conformité? Quelle quantité minimum de données sera utile?
- **Étendue des exigences.** La source doit-elle avoir l'obligation de présenter toutes les données ou seulement celles qui indiquent une violation potentielle? Ceux qui sont favorables à la présentation de « toutes les données » soutiennent que la direction accorde plus d'attention aux rapports de routine et que les responsables de l'application peuvent contrôler la qualité des données. Ceux qui sont favorables aux rapports exceptionnels³⁶ soutiennent que cette approche est beaucoup moins coûteuse et que le fait d'exiger « toutes les données » peut décourager les sources de procéder volontairement à un contrôle supplémentaire qu'elles peuvent juger utile.
- **Divulgaration publique.** Les données auto-vérifiées doivent-elles être mises à la disposition du public? La plupart des lois environnementales des États-Unis exigent que les données auto-vérifiées soient mises à la disposition du public. Cette publicité dissuade les violations et le défaut de déclaration, en particulier lorsque la loi donne aux citoyens le droit de poursuivre les sources.
- **Auto-certification.** Les représentants officiels supérieurs de l'industrie doivent-ils avoir l'obligation de certifier que l'installation est conforme? De plus en plus, les lois américaines introduisent cette exigence et rendent les représentants officiels supérieurs personnellement responsables et passibles de poursuites au criminel pour de fausses déclarations. C'est une façon efficace d'obtenir l'attention et la coopération des dirigeants pour assurer la conformité. Ces prescriptions ne sont

utiles que si elles sont soutenues par des directives et des procédures claires d'auto-certification. L'auto-certification peut aussi inclure une obligation de déclarer les violations et de faire les efforts nécessaires pour les corriger.

Différents objectifs de programmes de contrôle de la conformité exigent différentes capacités dans un système d'auto-contrôle. En conséquence, la structure d'un programme d'auto-contrôle dépend dans une certaine mesure des objectifs du programme. Par exemple, un programme d'auto-contrôle qui sert à détecter les cas justifiant une mesure d'application doit identifier les violations de normes applicables avec suffisamment de détails et être fondée sur des données suffisamment fiables pour soutenir le déclenchement d'une mesure d'application. Par contre, un programme qui utilise l'auto-contrôle des sources principalement pour mieux sensibiliser la communauté réglementée à l'état de sa conformité environnementale (et peut-être, dans une moindre mesure, pour dissuader les violations environnementales) peut avoir une large portée mais exiger une gestion moins active des données de la part de l'organisme de réglementation.

Avec les rapports à intervalles fixes³⁷, les déclarations peu fréquentes peuvent rendre la tâche difficile pour l'organisme de réglementation pour faire des évaluations exactes de la performance environnementale d'une entité, car les rapports ne présentent pas une image cohérente et continue de l'évolution dans le temps d'une installation. Par contre, les rapports trop fréquents peuvent se traduire par un fardeau inutile pour l'organisme de réglementation et pour les entités réglementées et peuvent également faire en sorte que l'information recueillie et présentée a une plus-value limitée. L'organisme de réglementation doit veiller à ce que la fréquence des rapports soit convenable pour atteindre ses buts. Les rapports présentés à intervalles réguliers peuvent aussi dépendre des antécédents de conformité ou de la taille de l'entité concernée. Les entités ayant de bons antécédents de conformité n'ont peut-être pas besoin de présenter des rapports aussi fréquents que celles qui ont des antécédents de conformité médiocres. De même, les petites entités (selon leur taille et la quantité des évacuations) peuvent avoir une obligation de déclaration moins lourde.

ENCADRÉ 7-8 : L'AUTO-CONTRÔLE AU CANADA³⁸

Le Canada exige des mesures d'auto-contrôle de la part des fabricants de pâtes et papiers et des exploitants de mines de métaux. La fréquence des contrôles peut aller du contrôle continu au contrôle mensuel. Les usines de pâtes et papiers ont l'obligation de contrôler la demande biochimique d'oxygène trois fois par semaine, le total des matières solides en suspension quotidiennement, la létalité aiguë chaque semaine (sur des daphnies) et mensuellement (sur des truites arc-en-ciel), et le pH, le flux et la conductivité électrique

continuellement.

Si une installation ne réussit pas le test mensuel de létalité aiguë sur la truite arc-en-ciel, la fréquence du test est augmentée pour devenir hebdomadaire. De plus, les usines de pâtes et papiers ont l'obligation de procéder à l'auto-contrôle des produits chimiques 2,3,7,8-TCDD et 2,3,7,8-TCDF chaque mois au cours duquel l'usine de blanchiment au chlore est en exploitation. Si aucune concentration mesurable n'est détectée pendant trois mois, la fréquence est ramenée à une fréquence trimestrielle. L'installation réglementée peut avoir un laboratoire qualifié sur place pour collecter et analyser les échantillons, ou elle peut engager des sous-traitants externes pour collecter et analyser les échantillons.

7.8 Contrôle par les citoyens

7.8.1 Mesures générales de contrôle par les citoyens

Le contrôle par les citoyens peut aider les organismes gouvernementaux à détecter les violations, et il est particulièrement important lorsque les ressources gouvernementales de contrôle sont rares ou insuffisantes. Les citoyens peuvent contribuer aux efforts d'application en observant la performance environnementale industrielle au moyen d'une compilation indépendante des données d'émission ou des rapports de conformité produits par les entités réglementées.

Dans certains pays, les institutions gouvernementales utilisent le contrôle par les citoyens qui peut déjà avoir lieu, indépendamment de toute disposition légale d'autorisation. Des partenariats formels pour le contrôle sont parfois établis entre les citoyens et le gouvernement. Par exemple, aux États-Unis, un certain nombre d'organisations de citoyens apprennent aux citoyens à marcher le long des cours d'eau, à identifier les lieux d'émission de polluants et à observer les effets de ces émissions sur la qualité de l'eau ou sur des espèces indicatrices. L'Izaak Walton League of America, qui forme les citoyens à la surveillance de l'environnement, fait partie de ces organismes. Leurs constatations sont déclarées aux organismes fédéraux et d'État par l'entremise d'un bureau central national. Des organismes d'État contribuent aussi au financement de la formation par la ligue et de ses programmes de présentation de rapports³⁹.

L'établissement d'ententes de coordination entre le gouvernement et les organisations de citoyens constitue un autre moyen formel pour le public de participer au contrôle. Aux Philippines, le contrôle multilatéral a permis aux résidents de communautés locales, aux ONG et aux promoteurs de projets industriels de se joindre à des représentants du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles pour effectuer un contrôle de la conformité par des analyses postérieures à l'impact environnemental. Le ministère a institutionnalisé le contrôle par des équipes multilatérales en créant, dans chaque bureau régional, un comité

communautaire régional de conseil et de contrôle dont les membres comprennent des ONG et le secteur privé. La loi exige que les comités participent à toutes les phases de l'analyse d'impact environnemental, y compris le contrôle de la conformité⁴⁰.

Un mécanisme de contrôle de plus en plus utile pour la mise en application par les citoyens des normes environnementales industrielles est l'utilisation de registres de rejets et de transferts de polluants. Ces registres permettent aux citoyens de contrôler la performance environnementale industrielle en fournissant des données détaillées spécifiques aux installations concernant les types, les lieux et les quantités de substances dangereuses émises sur place et transférées à l'extérieur. Dans plusieurs pays, dont le Canada et les États-Unis, la loi oblige certaines sociétés à compiler ces données et à les présenter au gouvernement fédéral, qui met ensuite l'information à la disposition du public. Dotés d'information détaillée sur les émissions spécifiques aux installations, les citoyens peuvent suivre la conformité, collaborer directement avec les sociétés pour encourager la conformité et aider les gouvernements à détecter les violations.

Le type particulier d'information consignée dans les registres de rejets et de transferts de polluants et la variété des installations couvertes varient d'un pays à l'autre. Les éléments clés qui définissent la portée de ces registres comprennent : les types d'installations qui ont l'obligation de présenter des rapports, les seuils concernant les effectifs et l'utilisation de produits chimiques au-delà desquels une installation doit présenter des rapports ainsi que les types de polluants couverts et la façon dont leur utilisation est quantifiée.

7.8.2 Participation des citoyens aux inspections

Certains pays permettent aux citoyens de participer aux inspections de conformité effectuées par les fonctionnaires gouvernementaux. Généralement, le citoyen doit avoir participé au processus de plainte précédant l'inspection. Par exemple, la législation sur la qualité de l'eau de l'Argentine permet aux particuliers qui ont déposé une plainte concernant une installation de participer à toute inspection de l'installation au cours de l'enquête⁴¹. Dans certains pays, les organismes gouvernementaux sont autorisés à conclure des contrats avec des groupes de citoyens ou avec d'autres associations pour obtenir leur aide dans les efforts d'inspection (voir les exemples présentés dans l'encadré 7-9).

ENCADRÉ 7-9 : EXEMPLES DE PARTICIPATION DES CITOYENS AUX INSPECTIONS⁴²
Dans certains pays, les organismes gouvernementaux sont autorisés à conclure des contrats avec des groupes de citoyens ou avec d'autres associations pour obtenir leur aide

dans les efforts d'inspection. Par exemple, en vertu de la Loi sur la protection de la nature de l'Estonie, le rôle d'« inspecteur public » peut être délégué à des citoyens pour contrôler la conformité aux lois, aux règlements et aux permis concernant la chasse, la pêche et l'exploitation forestière⁴³. Ils sont autorisés à écrire des protocoles concernant les violations des règles de protection de la nature, mais ils ne peuvent pas recevoir de paiement.

Certains pays autorisent les citoyens à exiger des inspections dans des circonstances limitées. Par exemple, en République tchèque, en vertu de la Loi sur la construction, les parties aux décisions de planification foncière et au processus d'autorisation d'investissement ont le droit d'exiger l'inspection d'installations avant et après la fin des travaux⁴⁴.

7.8.3 Processus des plaintes du public

Les processus de plainte du public permettent aux citoyens de participer aux efforts d'application administrative dans de nombreux pays. Généralement, ces processus établissent un mécanisme permettant aux citoyens de présenter des plaintes au gouvernement à propos d'activités qui causent des dommages à l'environnement ou un déséquilibre écologique. Le gouvernement doit ensuite prendre les plaintes en considération et y répondre sans tarder. Les plaintes du public peuvent être très utiles pour attirer l'attention du gouvernement sur des problèmes d'application qui pourraient autrement passer inaperçus ou ne plus être traités convenablement.

Certains pays ont établi un comité indépendant des plaintes ou ont désigné un membre du personnel (ombudsman) au niveau national ou local pour traiter les plaintes des citoyens. Ces institutions sont généralement financées par le gouvernement, mais sont autrement indépendantes de lui et elles sont compétentes pour traiter les plaintes en fonction des règles légales. Bien souvent, les lois qui créent le poste d'ombudsman précisent quels genres de plaintes peuvent être examinées.

La Pologne, par exemple, a créé un poste appelé Commissaire à la protection des droits civils. Le rôle du commissaire est de recevoir et de gérer les plaintes concernant les violations des droits et libertés des citoyens établis par la constitution et par d'autres dispositions légales. Le poste n'est pas particulier à la législation environnementale, mais les questions environnementales relèvent du commissaire et ont fait l'objet par le passé de certaines de ses activités. Le commissaire n'a pas le pouvoir de prendre des décisions sur des questions administratives, mais il peut recommander des décisions ou faire appel de décisions, suggérer des initiatives législatives ou des modifications procédurales, et rechercher des solutions à des violations spécifiques pour favoriser la conformité à la loi⁴⁵.

Les citoyens peuvent aussi faire appel à des mécanismes informels de plainte ou à des pétitions pour attirer l'attention du gouvernement sur des questions d'application. Au Mexique,

par exemple, la loi fédérale de l'écologie et les lois parallèles des États permettent à tout individu de déposer auprès de l'Agence fédérale de la protection de l'environnement une plainte concernant des actes ou des omissions qui causent un déséquilibre écologique ou des dommages à l'environnement⁴⁶. L'agence a donc l'obligation de faire enquête sur le problème et d'émettre des recommandations à caractère non obligatoire qui sont mises à la disposition du public. Ces recommandations peuvent avoir valeur de témoignage pour les différends ultérieurs. Si l'agence constate des violations, elle peut prendre des mesures administratives immédiates⁴⁷. Dans tout le Mexique, ce processus est le principal moyen employé pour la participation du public aux questions d'application administrative, et il semble être un mécanisme important pour attirer l'attention du gouvernement sur les problèmes d'application. Pour recevoir les plaintes, deux États ont établi des lignes téléphoniques sans frais, et un autre État a établi une « boîte aux lettres verte ».

7.9 Contrôle de la zone

Des renseignements supplémentaires sur l'état de la conformité peuvent être obtenus par le contrôle de la zone, c'est-à-dire par le contrôle des conditions environnementales à proximité d'une installation. Le contrôle de la zone inclut le contrôle du milieu ambiant, la détection à distance et les survols.

7.9.1 Contrôle du milieu ambiant

Le contrôle de milieu ambiant comprend tout contrôle visant à détecter les niveaux de polluant dans l'air ambiant, dans le sol ou dans les eaux de surface à proximité d'une installation. Le problème principal du contrôle du milieu ambiant est qu'il peut être difficile de prouver que les polluants mesurés viennent d'une installation particulière. Le contrôle du milieu ambiant est particulièrement utile lorsqu'une source est le seul pollueur important de la zone ou lorsque ses émissions ont une composition caractéristique qui permet d'en relever les « empreintes digitales ». Dans ces cas, les mesures de milieu ambiant indiquent clairement des violations potentielles d'une installation et peuvent servir à cibler les inspections. Autrement, les données ambiantes peuvent rarement être utilisées seules pour prouver une violation, en raison de la difficulté de prouver l'existence d'un lien avec la source.

7.9.2 Télédétection par satellite et par aéronef

Les satellites et les aéronefs peuvent être utilisés comme outils de détection à distance pour contrôler la conformité aux prescriptions environnementales et contribuer au ciblage des activités d'inspection. Les satellites peuvent fournir une information détaillée sur les indicateurs

de non-conformité tels que les déversements de produits chimiques, les surfaces imperméables, la couverture forestière, les déversements de pétrole, les panaches de fumée, les opérations illégales de mise en valeur ou d'exploitation forestière et les opérations minières. L'imagerie satellitaire commerciale est disponible avec une résolution inférieure au mètre.

De même, les survols par aéronef peuvent servir au contrôle et à la promotion de la conformité. Les survols peuvent servir à faire des observations détaillées et mesurées dans le temps de zones potentielles d'activité illégale. Par exemple, des caméras installées sur des aéronefs peuvent contrôler l'emplacement et l'état des digues et des clôtures d'une installation réglementée, observer le chargement et le déchargement de matières dangereuses, et même enregistrer des preuves physiques telles que les numéros de plaque d'immatriculation. Les survols peuvent aussi servir à détecter les installations assujetties à des prescriptions environnementales, à détecter les installations qui n'ont pas été inscrites à un programme particulier ou qui n'ont pas déposé les avis requis, et à établir les emplacements relatifs des évacuations d'eaux usées, des émissions atmosphériques, des installations de gestion des déchets dangereux, des prises d'eau, des zones habitées, etc. L'encadré 7-10 présente un exemple de survols aux Pays-Bas.

ENCADRÉ 7-10 : SURVOLS AUX PAYS-BAS

Les survols ont été utilisés avec beaucoup de succès aux Pays-Bas. Des avions et des hélicoptères sont utilisés dans un contexte de pollution pour détecter les évacuations et les décharges illégales et, dans un contexte de biodiversité, pour détecter les récoles illégales de bois ou les défrichages illégaux. Les parties responsables sont avisées des violations détectées et il leur est demandé d'agir lorsque nécessaire. Le programme a eu plus de succès lorsque les hélicoptères ont commencé à coordonner leur travail avec des véhicules au sol. Les violations observées étaient alors signalées au personnel au sol, qui se rendait immédiatement sur les lieux pour corriger la situation. Les photographies aériennes périodiques des dépôts d'épaves et des décharges constituent un bon enregistrement de ces opérations et permettent de suivre les changements résultant de ces activités d'application. S'il y a lieu, ces photographies peuvent être utilisées dans des enquêtes ultérieures.

8. APPLICATION

8.1 Introduction

L'application est l'élément essentiel de tout programme de conformité. Les stratégies comportant éducation et aide, contrôle, inspections et incitations ne sont efficaces que si elles sont soutenues par une menace crédible de sanctions.

Les programmes efficaces d'application dissuadent les comportements illégaux en créant des conséquences négatives pour ceux qui violent la loi. Une mesure particulière d'application peut avoir une série d'effets successifs sur les transgresseurs potentiels, ce qui les incite à changer de comportement pour se conformer à la loi. Pour que la dissuasion soit efficace, il doit y avoir : 1) une haute probabilité de détection de la violation; 2) des réponses rapides et prévisibles aux violations; 3) des réponses comprenant des sanctions appropriées; et 4) le sentiment chez les transgresseurs que tous ces éléments sont présents.

La présente section traite du processus d'application, de la conception d'une politique de mesures d'application, des types de mesures d'application, du choix entre les mesures d'application, les négociations et les règlements de différends ainsi que de l'application par les citoyens.

8.2 Processus d'application

8.2.1 Protection des droits fondamentaux

Chaque pays a son propre système juridique particulier, ses lois et sa culture. Cependant, la plupart des institutions démocratiques disposent de processus visant à concilier les droits des individus et le besoin de l'État d'agir, souvent rapidement, au nom du public. Les processus qui peuvent être utilisés pour assurer l'équité des mesures d'application comprennent :

- **Avis.** Certains programmes d'application exigent qu'un avis de violation soit émis avant d'engager toute mesure formelle d'application. Le transgresseur peut avoir l'occasion : 1) de contester le constat de violation; ou 2) de corriger la violation dans un délai spécifié pour éviter toute autre mesure de la part du gouvernement.
- **Appels.** Il y a souvent plusieurs étapes dans le processus d'application qui permettent à un transgresseur de faire appel du constat de violation, de la mesure corrective requise par le programme d'application ou de la gravité de la sanction proposée.

- **Résolution des différends.** La plupart des mesures d'application ont tendance à créer des différends entre les responsables de programmes et les représentants des installations. Dans de tels cas, les programmes utilisent souvent des procédures spéciales conçues pour résoudre les différends.

En général, plus une mesure d'application restreint les droits individuels, plus le processus d'application fournit une protection, et plus le processus demande de temps avant qu'une procédure définitive soit engagée.

8.2.2 Préparation de la défense

Dans les mesures d'application, les parties visées ont généralement tendance à contester les constats, et les fonctionnaires responsables doivent les défendre dans le cadre de procédures administratives ou de poursuites juridiques. Par conséquent, les responsables de l'application doivent toujours être prêts à :

- prouver qu'une violation a eu lieu;
- établir que les procédures et les politiques ont été justement et équitablement suivies et que le transgresseur n'a pas été indûment « choisi »;
- démontrer que la prescription qui a été violée répond au besoin sous-jacent de protéger l'environnement ou la santé publique. Ce besoin est souvent satisfait lorsque la prescription est élaborée; cependant, il peut être nécessaire de réitérer l'importance de la conformité à la prescription pour justifier et soutenir une mesure d'application. Cela est particulièrement vrai lorsque la cause est traitée dans un pays où la primauté du droit est bien développée et est défendue devant un décideur indépendant qui ne connaît pas bien la prescription ou son fondement sur la protection de l'environnement ou de la santé publique;
- démontrer qu'il est possible de remédier à la violation (p. ex., équipement de contrôle de pollution, arrêt d'une activité particulière). Bien que cela ne soit généralement pas la responsabilité du gouvernement, cette information peut être importante pour les négociations;
- justifier la sanction proposée.

8.2.3 Commentaires du public

Dans certains types de causes et dans certains pays, dont les États-Unis, le public a le droit de formuler des commentaires sur les ententes, les ordonnances et les décrets d'application avant qu'ils soient définitifs. Tous les décrets, ordonnances et ententes définitives

sont mis à la disposition du public. La participation du public est une façon de s'assurer que les transgresseurs sont traités de façon équitable et uniforme. En fait, ce sont les transgresseurs eux-mêmes qui sont les plus susceptibles d'examiner les autres mesures d'application qui ont été prises auparavant et d'essayer de les utiliser comme précédents au cours des négociations si elles leur sont favorables, ou de faire une distinction avec elles si elles ne le sont pas.

8.3 Conception d'une politique sur les interventions en matière d'application

Les politiques sur les interventions en matière d'application décrivent comment divers pouvoirs d'application sont utilisées pour répondre aux nombreux types différents de violations et de situations de violation. Ces politiques sont importantes pour assurer l'équité. L'équité est particulièrement importante lorsqu'on évalue des sanctions monétaires et pénales. L'équité, et la perception d'équité, sont essentiels à la crédibilité d'un programme d'application. Les aspects clés à considérer dans la rédaction d'une politique de mesures d'application sont examinés ci-dessous.

8.3.1 Critères de non-conformité

La question de savoir si une installation est conforme n'est pas toujours évidente. Des directives et des critères particulières sont nécessaires pour distinguer la conformité de la non-conformité. Ces normes permettent de s'assurer que tous les membres de la communauté réglementée sont traités de la même façon et que l'application est perçue comme étant équitable.

8.3.2 Pouvoirs

Pour assurer une application efficace, le programme de gestion environnementale doit disposer du pouvoir nécessaire pour agir. Dans la plupart des pays, le nombre et le type de mécanismes d'intervention disponibles dépend finalement du nombre et du type de pouvoirs conférés au programme d'application par les lois environnementales et les lois connexes définissant les processus d'application. Ces pouvoirs fournissent le fondement légal qui est essentiel pour assurer l'autorité et la crédibilité d'un programme d'application. L'encadré 8-1 résume un ensemble de pouvoirs qui peuvent être utiles pour un programme d'application.

ENCADRÉ 8-1 : TYPES DE POUVOIR D'APPLICATION ⁴⁸

Pouvoirs en matière de mesures correctives

- Pénétrer dans une installation.
- Prélever des échantillons.
- Prendre des documents.
- Interroger le personnel.
- Imposer un calendrier de conformité.
- Faire cesser en permanence certaines parties des activités ou des pratiques.
- Faire cesser temporairement certaines parties des activités ou des pratiques.
- Fermer en permanence l'installation complète.
- Fermer temporairement l'installation complète.
- Refuser un permis.
- Révoquer un permis.
- Obliger une installation à dépolluer une partie de l'environnement.
- Entrer dans l'installation par mesure d'urgence et éliminer les dangers immédiats pour la population locale ou pour l'environnement.
- Demander compensation pour les dommages causés par la violation.

Autres pouvoirs

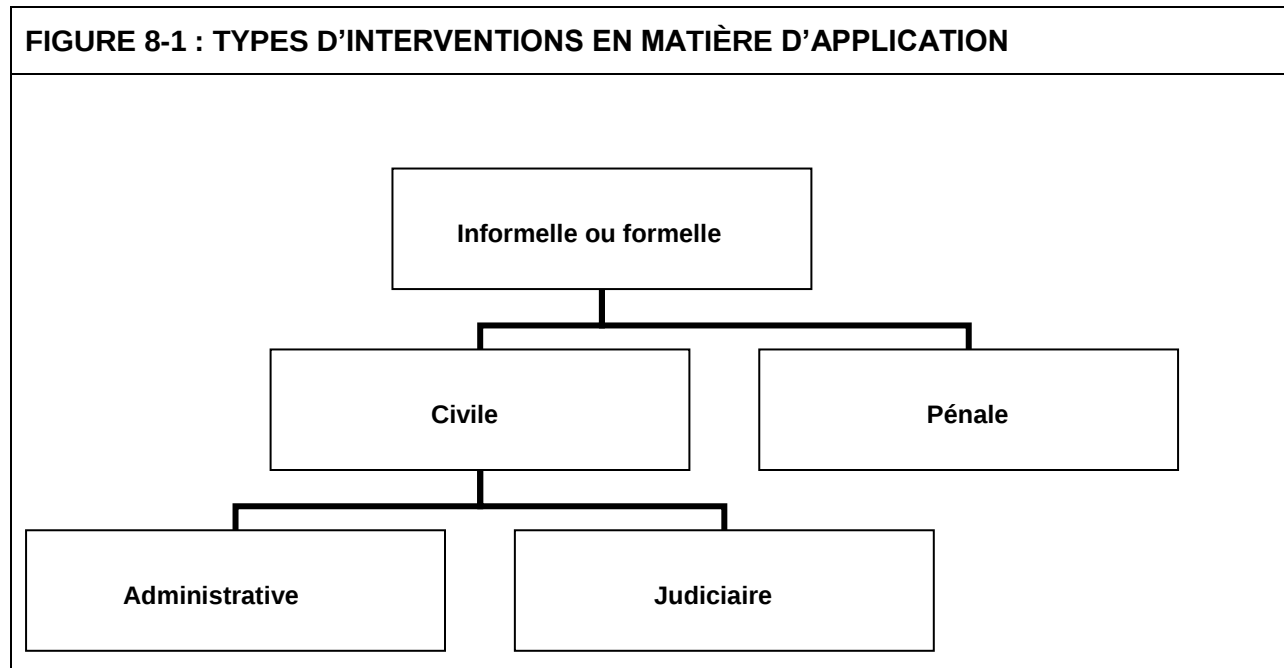
- Exiger des tests et des rapports particuliers.
- Imposer des exigences d'étiquetage particulières.
- Exiger des contrôles et des rapports.
- Demander des renseignements sur des procédés industriels.
- Exiger une formation spécialisée (p. ex., dans les interventions d'urgence en cas de déversement) des employés de l'installation.
- Obliger l'installation à subir une vérification environnementale.

Pouvoirs en matière de sanctions

- Imposer une sanction monétaire, avec des montants précis par jour et par violation.
- Demander l'emprisonnement.
- Demander des dommages-intérêts punitifs ou des amendes dans les limites spécifiées.
- Saisir des biens.
- Demander le remboursement des frais de dépollution par l'État.
- Empêcher l'installation ou l'entreprise d'obtenir des prêts, des garanties ou des contrats de l'État.
- Exiger de fournir un service ou de faire des travaux communautaires bénéfiques pour l'environnement.
- Établir des limites à l'aide financière.

8.4 Types d'interventions en matière d'application

Les interventions dans le domaine de l'application font généralement partie des catégories suivantes (figure 8-1) :



8.4.1 Mécanismes informels

Les mesures informelles comprennent les appels téléphoniques, les visites sur place, les lettres d'avertissement et les avis de violation (voir l'encadré 8-2). Les mesures informelles informent le gestionnaire de l'installation qu'une violation a été constatée, de ce qui doit être fait pour la corriger et quand cela doit être fait. Le but d'une mesure informelle est d'inciter le transgresseur à se conformer. De nombreux ministères de l'environnement préfèrent utiliser des méthodes informelles et collaboratives pour obtenir la conformité. Les mesures informelles ne constituent pas en elles-mêmes une pénalisation et ne peuvent pas être mises en exécution, mais elles conduisent souvent à des mesures plus rigoureuses si elles sont ignorées⁴⁹.

ENCADRÉ 8-2 : TYPES D'INTERVENTIONS INFORMELLES

Appel téléphonique

L'appel constitue la façon la plus pratique d'aviser une source ou de lui rappeler qu'une violation a eu lieu et qu'elle doit être corrigée. L'appelant peut aussi demander que le transgresseur envoie une lettre de suivi décrivant les mesures qui ont été prises pour corriger la

violation.

Inspection

Un inspecteur peut sensibiliser les gestionnaires d'une installation à un problème et fournir une aide pour la correction du problème. Il peut en même temps recueillir des données concernant le problème. Cela permet de mieux préparer le programme pour prendre des mesures supplémentaires, si nécessaire, et cela souligne la rigueur du programme et ses conséquences si la conformité n'est pas obtenue.

Lettre d'avertissement

La lettre d'avertissement informe le gestionnaire d'une installation qu'il viole la loi et qu'il doit corriger la situation ou faire face à des mesures légales défavorables et à d'autres conséquences. Elle peut décrire les sanctions en cas de persistance de la non-conformité, exiger une réponse du transgresseur détaillant les mesures correctives prises et suggérer que le transgresseur rencontre des fonctionnaires responsables de la conformité pour discuter d'un plan de conformité. D'autres mesures sont envisagées si le transgresseur ne donne pas suite à la lettre dans un délai raisonnable.

Avis de violation

L'avis est plus formel que la lettres d'avertissement. Il avise une source qu'une violation a été détectée et donne souvent une date limite pour que des mesures de correction soient prises. Il donne aussi un avertissement sur les mesures juridiques et les conséquences qui suivront si le transgresseur ne prend pas de mesure avant la date limite.

8.4.2 Mécanismes formels

Les mécanismes formels d'application ont force de loi et sont accompagnés de modalités d'application pour protéger les droits des individus. Les mécanismes formels peuvent être d'ordre civil ou pénal, tel que décrit ci-dessous. De nombreux pays disposent à la fois de recours civils et de recours pénaux, alors que certains n'ont que des options pénales et administratives. Comme le montre la figure 8-1, les poursuites civiles peuvent être administratives (c'est-à-dire directement imposées par le programme d'application), ou judiciaires (c'est-à-dire imposées par un tribunal ou par une autre autorité judiciaire). La loi doit fournir une autorité permettant au programme d'application d'utiliser des mécanismes formels d'application.

8.4.3 Mesures administratives civiles

Il existe deux types principaux de mesures administratives d'application au civil : les ordonnances et les contraventions sur le terrain.

Les ordonnances administratives sont des ordonnances exécutoires émises directement et de façon indépendante par les responsables des programmes d'application. L'ordonnance

définit la violation, présente une preuve de violation et exige que le destinataire prenne des mesures de correction dans un délai spécifié. Si le destinataire viole l'ordonnance, les gestionnaires du programme prennent généralement des mesures légales supplémentaires, au moyen d'ordonnances supplémentaires (ou judiciaires) pour imposer directement la conformité à l'ordonnance. Ce qui distingue la mesure administrative de la mesure judiciaire, définie ci-dessous, est le fait que la mesure légale est traitée par un système administratif faisant partie de l'organisme responsable de la mise en œuvre du programme d'application. Les processus administratifs peuvent être similaires à ceux du système judiciaire.

Aux États-Unis, l'application administrative a deux avantages. Premièrement, elle n'exige pas de coordination avec un organisme distinct chargé des poursuites. L'autre avantage est que les juges administratifs relevant de l'organisme administratif sont spécialisés et connaissent généralement mieux les prescriptions environnementales que les juges appartenant au système judiciaire général. Par conséquent, les mesures administratives sont généralement résolues plus rapidement et demandent moins de temps et de frais que les mesures judiciaires. Cependant, cet avantage n'existe peut-être pas dans les pays où les juges administratifs traitent des causes présentées par divers organismes administratifs, et non pas seulement des organismes environnementaux.

Aux États-Unis, comme dans la plupart des pays, les ordonnances administratives n'ont pas d'effet autodisciplinaire. Si l'ordonnance n'assure pas la conformité, des mesures supplémentaires d'application doivent être prises par le système judiciaire.

Les contraventions sur le terrain sont des ordonnances administratives émises sur place (« sur le terrain ») par des inspecteurs, dans l'installation réglementée. Généralement, elles exigent que le transgresseur corrige une violation manifeste et paie une petite amende monétaire. Les contraventions sur le terrain ressemblent beaucoup aux amendes pour infraction aux règlements de la circulation. Selon les procédures définies par le programme, le transgresseur peut faire appel de la contravention, la payer, ou ne rien faire et risquer des mesures d'application plus formelles. Les destinataires de contraventions sur le terrain ont souvent la possibilité de se faire entendre et de présenter des preuves, mais ils n'ont généralement pas accès à l'ensemble des procédures de protection que prévoient les autres mesures d'application.

Les contraventions sur le terrain peuvent être un moyen relativement efficace de traiter certaines violations qui sont évidentes et qui ne présentent pas de menace importante pour l'environnement. Pour émettre des contraventions sur le terrain, les inspecteurs ont besoin de

formation pour reconnaître les violations particulières pour lesquelles il est possible d'écrire une contravention.

8.4.4 Mesures judiciaires civiles

Les mesures judiciaires d'application au civil sont des poursuites formelles en cour. Certains pays disposant d'une autorité d'application environnementale utilisent exclusivement les mesures judiciaires civiles pour appliquer les lois environnementales. D'autres pays ont adopté des mécanismes administratifs et judiciaires pour prendre des mesures civiles d'application. Lorsqu'elle est disponible, l'application administrative est généralement préférable comme mesure initiale (avec certaines exceptions), parce que les poursuites judiciaires coûtent beaucoup plus cher, demandent plus de temps de la part du personnel (et souvent plus de connaissances), et peuvent prendre plusieurs années avant d'aboutir.

Cependant, l'application judiciaire a plusieurs avantages. Elle est souvent considérée comme ayant plus d'importance que l'application administrative, et donc plus de pouvoir pour dissuader les violations potentielles et pour établir des précédents juridiques. D'autre part, les tribunaux sont souvent les seuls à avoir le pouvoir d'exiger des mesures immédiates pour réduire les menaces graves à la santé publique ou à l'environnement. En particulier, les tribunaux peuvent généralement émettre des injonctions préliminaires, qui ordonnent la suspension d'activités susceptibles de causer des dommages irréversibles en attendant le procès. Par conséquent, l'application judiciaire peut être essentielle dans les situations d'urgence. Les tribunaux jouent aussi un rôle important dans l'application des ordonnances administratives qui ont été violées et dans la prise des décisions finales concernant les ordonnances qui ont fait l'objet d'un appel. Par conséquent, lorsqu'on dispose à la fois de mécanismes d'application administratifs et judiciaires, les mesures judiciaires civiles sont généralement réservées aux transgresseurs qui commettent des violations relativement graves ou qui sont récalcitrants, aux causes où des précédents sont nécessaires, ou aux situations où il est important de prendre des mesures rapides pour arrêter une opération ou mettre fin à une activité.

8.4.5 Application au pénal

Les interventions judiciaires pénales sont généralement indiquées lorsqu'une personne ou une installation a sciemment violé la loi, ou a commis une violation pour laquelle la société a choisi d'imposer les sanctions juridiques disponibles les plus graves. Les sanctions pénales peuvent inclure l'emprisonnement des individus coupables, qui s'ajoute à des sanctions monétaires. Les sentences environnementales au pénal peuvent maintenant inclure des

exigences supplémentaires, telles que le service communautaire, des vérifications environnementales, la restitution ou l'atténuation, si bien qu'une cause pénale peut produire des avantages pour l'environnement qui s'ajoutent à la punition du fautif.

La cause pénale exige des enquêtes poussées et la préparation de la défense. Elle exige la preuve qu'une violation a été commise et peut exiger la preuve qu'un particulier ou une entreprise (par le biais de ses employés) était sciemment responsable de la violation. Elle se distingue d'une cause civile ou administrative, dans laquelle une sanction peut être imposée si le gouvernement prouve simplement l'existence d'une violation sans considérer le niveau de soin du transgresseur ou son intention. Les causes pénales donnent généralement un pouvoir de collecte d'information plus puissant que les causes civiles. Par conséquent, des enquêteurs criminels spécialement formés peuvent être nécessaires pour préparer des causes pénales.

Bien qu'une mesure pénale puisse être le type d'application le plus difficile et le plus coûteux, elle peut créer l'effet de dissuasion et l'effet normatif les plus importants, étant donné qu'elle a un impact sur les vies personnelles de ceux qui sont poursuivis et qu'elle s'accompagne d'une tare sociale. Les sanctions pénales peuvent aussi contribuer à éduquer les transgresseurs potentiels ou à définir leurs préférences dans la communauté réglementée (voir l'encadré 8-3). La criminalisation des violations environnementales élève la norme de protection environnementale à un niveau supérieur. Lorsque le public constate que des gens vont en prison pour des raisons de non-conformité, cela renforce la crédibilité de la norme et favorise donc la conformité.

La capacité d'appliquer des mesures pénales aux causes environnementales dépend du système juridique de chaque pays et du fait que les lois environnementales ou autres disposent ou non du pouvoir approprié. Les lois non environnementales peuvent souvent soutenir la conformité environnementale. Par exemple, dans de nombreux pays, des dispositions législatives générales stipulent qu'il est criminel de faire une fausse déclaration au gouvernement ou de commettre une fraude visant le public. De plus, une personne ou entité peut être coupable d'homicide si sa non-conformité environnementale a causé un accident mortel.

Lorsqu'une société est coupable de violer une loi pénale, elle doit être mise en probation ou soumise à une supervision judiciaire stricte. La perte d'autonomie de la société a un effet dissuasif puissant pour les autres transgresseurs éventuels. Les condamnations pénales entraînent aussi souvent des conséquences différentes de celles qu'entraînent les jugements civils. Une condamnation pénale peut avoir pour effet d'interdire à la société d'obtenir des contrats, des subventions ou des prêts de l'État, ou exposer la société à des poursuites

dérivées de la part des actionnaires ou à des accusations de fraude en valeurs mobilières. Dans certains cas, une condamnation pénale peut être admissible contre le défendeur dans des causes civiles subséquentes (alors que l'admission d'un jugement civil peut être refusée en vertu d'une règle de preuve). En vertu des lois fiscales et des lois sur la faillite, les amendes pénales peuvent être traitées différemment des sanctions pécuniaires civiles.

ENCADRÉ 8-3 : LOI SUR LES CRIMES ENVIRONNEMENTAUX DU BRÉSIL⁵⁰

La Loi sur les crimes environnementaux du Brésil, adoptée en mars 1998, est considérée comme étant l'un des textes légaux les plus modernes et les plus exhaustifs en matière de crime environnemental. Quelques-uns des articles particuliers qui donnent toute sa force à cette loi sont présentés et expliqués ci-dessous.

Large définition de la culpabilité

L'article 2 est important parce qu'il établit la culpabilité, non seulement pour la personne qui viole effectivement une loi, mais surtout aussi pour toute personne occupant une position d'autorité qui était au courant de l'activité illégale et qui a omis d'y mettre fin ou d'en informer les autorités compétentes.

Imposition de sanctions

L'article 6 décrit trois critères généraux à considérer dans l'imposition de sanctions pour une violation de loi environnementale :

- la gravité de l'acte et l'intention de la personne qui a commis l'acte ainsi que la gravité des répercussions de l'acte sur l'environnement et sur la santé humaine;
- le fait que la personne qui a commis l'acte a ou n'a pas d'antécédents de violation de loi environnementale;
- la situation financière de la personne qui a violé la loi environnementale.

Circonstances aggravantes et circonstances atténuantes

Les « circonstances aggravantes » sont des facteurs qui peuvent alourdir la gravité d'une sanction. La loi exige que ces facteurs soient considérés lors de l'évaluation de la gravité d'un crime :

- la fréquence des crimes environnementaux;
- le fait que le contrevenant était motivé ou non par des gains monétaires, a incité ou non une autre personne à commettre le crime, ou qu'il a gravement mis en danger ou non la santé publique.

Les « circonstances atténuantes » sont des facteurs qui peuvent alléger la gravité d'une sanction. La loi exige que ces facteurs soient considérés lors de l'évaluation de la gravité d'un crime :

- le bas niveau d'éducation du contrevenant;
- le remords du contrevenant, illustré par la réparation spontanée des dommages environnementaux ou par la limitation des dommages causés.

Crimes contre la faune

L'article I de la loi contient une liste détaillée des actes qui sont considérés comme étant des crimes contre la faune ou la vie animale. Une personne qui commet l'un de ces actes a automatiquement violé la loi et est passible de la sanction prescrite, soit un emprisonnement de six mois à un an et une amende.

La loi précise aussi les circonstances aggravantes et atténuantes à considérer pour décider des sanctions. Par exemple, la sanction est augmentée de moitié si le crime est commis :

- contre une espèce rare ou considérée en danger (même si elle est seulement en danger au lieu de la violation);
- pendant la période au cours de laquelle la chasse est interdite;
- pendant la nuit;
- par utilisation abusive d'un permis;
- dans une zone protégée;
- par l'emploi d'une méthode ou d'instruments capables de provoquer une destruction de masse.

Crime contre la flore

L'article II de la loi contient une liste détaillée des actes qui sont considérés comme des crimes contre la flore ou la vie des plantes. Une personne qui commet l'un de ces actes a automatiquement violé la loi et est passible de la sanction prescrite, qui varie selon le crime. La loi prévoit aussi des circonstances aggravantes et atténuantes à considérer pour décider des sanctions. Ainsi, pour les exemples données ici, la sanction doit être augmentée d'un sixième ou d'un tiers si :

- l'acte commis a eu pour effet de causer une diminution des eaux naturelles, une érosion du sol, ou une modification du régime climatique;
- le crime est commis : pendant la période de dissémination des graines, pendant la période de formation de végétation, contre une espèce rare ou en danger (même si elle est seulement en danger au lieu du crime), pendant des périodes d'inondation ou de sécheresse, pendant la nuit, les dimanches ou les jours fériés.

Pollution et autres crimes environnementaux

L'article III de la loi contient une liste détaillée des actes qui sont considérés comme étant une pollution ou d'autres crimes environnementaux. Une personne qui commet l'un de ces actes a automatiquement violé la loi et est passible de la sanction prescrite. La loi inclut également les circonstances aggravantes et atténuantes à considérer pour décider des sanctions.

Crimes contre l'administration environnementale

L'article sur les crimes contre l'administration environnementale inclut généralement les violations commises par les fonctionnaires qui nuisent à l'environnement d'une certaine façon (par exemple, en faisant de fausses déclarations ou en octroyant des permis environnementaux illégaux). Les sanctions correspondant à chacun des types de violation sont prescrites dans la loi, ainsi que les circonstances aggravantes et atténuantes.

8.5 Choix entre des mesures d'application

Le choix de la bonne mesure d'application soulève plusieurs questions difficiles, examinées ci-dessous, dont il faut souvent tenir compte dans une politique d'application. Ces questions peuvent parfois être traitées dans le libellé du pouvoir conféré par les lois environnementales.

8.5.1 Quand faut-il utiliser les mesures civiles ou pénales?

Dans de nombreux pays, il est possible de porter des accusations au niveau administratif, civil ou pénal pour violations de lois environnementales. Les violations graves sont généralement traitées par des accusations de nature pénale. De nombreuses autorités estiment que des accusations pénales devraient être imposées la deuxième fois qu'une société est jugée non conforme. Les sanctions administratives comprennent la fermeture de la totalité ou d'une partie des opérations de l'entreprise et l'imposition d'une amende pour chaque jour où l'entreprise demeure en situation de non-conformité. Les sanctions pénales comprennent des peines d'emprisonnement, des amendes, la saisie de biens et l'annonce publique du verdict du tribunal.

Cette question n'est pertinente que pour les pays qui ont appliqués, ou qui envisagent d'appliquer, des pouvoirs civils et pénaux. Dans certains pays, les mesures pénales sont généralement réservées aux actes qui méritent une punition, plutôt qu'une correction (p. ex., lorsque la violation est intentionnelle). Les poursuites au criminel sont aussi utilisées pour assurer l'intégrité du cadre de réglementation (p. ex., pour empêcher les installations de fonctionner sans permis ou licence). Les facteurs que de nombreux pays prennent en compte pour décider ou non de prendre une mesure d'application pénale comprennent les actes impliquant :

- la falsification de documents;
- l'exercice d'activités sans permis;
- l'endommagement d'équipement de surveillance ou de contrôle;
- les violations répétées;
- les violations intentionnelles (p. ex., les décisions de violer fondées sur l'avidité).

En plus de ces considérations, les programmes de gestion environnementale doivent tenir compte des aspects suivants dans le choix du type de mesure d'application :

- **Coût.** Les procédures civiles sont généralement moins lourdes pour les ressources du programme (en temps, en argent et en personnel). Les procédures administratives ont tendance à être les moins coûteuses des trois.

- **Résistance.** Les causes pénales suscitent de la part de l'entité ciblée une plus forte résistance que les litiges civils, et les mesures administratives font l'objet de moins de résistance.
- **Contrôle.** Le personnel régional des programmes a généralement plus de contrôle sur les procédures administratives. Les causes civiles font généralement appel à plus de personnel du « bureau central ». Les causes pénales sont souvent traitées par une entité distincte (p. ex., le ministère de la Justice des États-Unis). Les mesures administratives évitent également le recours à des juges et à des jurys externes (voir l'encadré 8-4).

8.5.2 Quand faut-il imposer une sanction?

Pour certains types de mesures d'application, il peut être suffisant de négocier un plan de conformité, selon lequel le transgresseur convient de revenir à la conformité et de procéder à la dépollution d'un lieu avant une date particulière. Mais pour d'autres types de mesures d'application, il peut être nécessaire d'ajouter des sanctions à d'autres mesures correctives. Lorsque la dissuasion est importante pour la stratégie de conformité d'un programme, on obtient un effet maximum si chaque mesure d'application sert à diffuser un message de dissuasion dans la communauté réglementée. Les sanctions contribuent à la diffusion de ce message. Les sanctions comprennent l'émission d'ordonnances administratives formelles, les avis formels de non-conformité et les ordonnances administratives sur consentement, ainsi que les amendes, les saisies de biens, les fermetures d'installations et l'emprisonnement. Cependant, il se peut que les sanctions ne conviennent pas dans les cas de violation qu'il est impossible de prévenir ou qui sont trop mineurs pour employer des ressources de l'État dans le but d'imposer une sanction. Ces divers aspects doivent être soupesés au moment de décider quand imposer une sanction.

ENCADRÉ 8-4 : DIRECTIVES POUR LES POURSUITES ENVIRONNEMENTALES AUX ÉTATS-UNIS⁵¹

En 2007, l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis a diffusé des directives à suivre pour déterminer les procédures pénales à intenter en vertu de sa « politique à impact majeur » (High impact policy). Cette politique a pour but de centrer les mesures d'application de l'EPA sur les causes présentant le plus grand potentiel de protection de la santé humaine et de l'environnement. Cette politique se veut une réponse à la critique selon laquelle l'EPA a intenté ces dernières années un moins grand nombre de poursuites pour violations civiles et pénales des lois environnementales. Pour choisir les violations environnementales devant faire l'objet de mesures d'application, les directives considèrent si la

violation causera des dommages importants, ou un risque de dommages importants, quelles causes sont susceptibles de favoriser la dissuasion et lesquelles répondraient aux priorités de l'agence et de l'application nationale.

8.5.3 Est-ce qu'une mesure d'application initiale doit comprendre une sanction?

Il y a deux façons essentielles d'aborder cette question. La première ne vise pas à imposer une sanction pour une première violation, mais elle impose une sanction rigoureuse si la non-conformité se poursuit. Cette approche est fondée sur la conviction que toute installation doit avoir au moins une occasion de corriger ses problèmes avant de recevoir une sanction. Cette première approche réussit le mieux lorsque les violations sont faciles à détecter et que le programme d'application a bien réussi dans le passé à détecter les violations, à suivre assidûment les transgresseurs pour vérifier leur conformité et à imposer des sanctions sévères en cas de persistance de la non-conformité.

La deuxième approche consiste à imposer des sanctions pour les premières violations. Cette approche est fondée sur la conviction que le manque de sanction peut encourager les installations à remettre à plus tard les activités de conformité jusqu'à ce que la violation soit détectée. Cette approche est essentielle pour les violations qui sont difficiles à détecter. Sans la menace d'une sanction, l'installation peut être tentée de considérer qu'elle a peu de chances d'être détectée et se proposer de corriger le problème que s'il est détecté.

8.5.4 Quel type de sanction faut-il utiliser?

Selon les pouvoirs prévus dans les lois environnementales (voir l'encadré 8-1), les responsables de l'application ont souvent le choix entre plusieurs types de sanctions. Tel que mentionné plus haut, les sanctions vont de l'émission d'ordonnances administratives formelles, d'avis formels de non-conformité et d'ordonnances administratives de consentement aux amendes, saisies de biens, fermetures d'installations et emprisonnements. La politique d'application doit fournir des directives précisant quand ces divers types de sanctions conviennent.

8.5.4.1 Sanctions monétaires

Les sanctions monétaires sont les sanctions les plus communes utilisées dans les mesures d'application. Les programmes de gestion environnementale peuvent choisir de nombreux types de sanctions monétaires, dont les amendes spécifiées par jour et par violation, les dommages-intérêts punitifs, comprenant les triples dommages-intérêts pour violation en cas

de non-conformité à une ordonnance gouvernementale, le remboursement des frais de dépollution engagés par l'État et même l'interdiction pour les firmes en situation de violation d'obtenir des prêts, des garanties, des contrats ou une aide financière de l'État.

La politique d'application doit fournir des directives sur la façon de calculer une sanction convenable pour divers types de violations. Il y a deux contraintes importantes concernant le montant d'une amende. Premièrement, alors que les considérations théoriques et les preuves empiriques indiquent que les amendes élevées sont des moyens de dissuasion efficaces, la volonté politique de les appliquer est parfois absente. Deuxièmement, si l'amende est trop élevée (c'est-à-dire si son destinataire n'a pas les moyens de la payer), elle sera considérée comme injuste, ce qui réduira son effet normatif et son effet dissuasif. Par conséquent, l'amende convenable sera celle qui sait trouver l'équilibre entre les facteurs économiques cités à l'encadré 8-5.

8.5.4.2 Refus ou révocation de permis ou de licences

Les responsables de programmes peuvent refuser une demande de permis ou de licence, ou révoquer un permis ou une licence existant. L'installation doit donc, soit cesser ses activités (au moins en partie), soit poursuivre ses activités en violation claire et directe de la loi.

8.5.4.3 Cessation des activités

Les responsables de programmes peuvent faire cesser les activités. La menace de la cessation des activités peut être un moyen de dissuasion efficace car elle a un effet direct et immédiat sur les bénéfices de l'entreprise.

8.5.4.4 Adoption forcée de nouvelles technologies et de nouveaux procédés

Les entreprises jugées non conformes peuvent être forcées de réévaluer leurs technologies et leurs procédés. Cette option a l'avantage de traiter l'impact environnemental concerné, tout en améliorant la gestion environnementale de l'entreprise relativement aux impacts futurs. Ces « compensations par l'innovation » peuvent non seulement améliorer la qualité et la valeur des produits, mais aussi réduire le coût total en permettant aux entreprises d'utiliser une variété d'intrants avec plus d'efficacité. En fin de compte, cette amélioration de la productivité des ressources peut rendre les entreprises plus compétitives, de même que les pays⁵².

ENCADRÉ 8-5 : FACTEURS QUI PEUVENT ÊTRE UTILISÉS POUR CALCULER UNE

SANCTION MONÉTAIRE

Gravité des dommages réels ou potentiels à l'environnement et à la santé humaine.

Les sanctions fondées sur la gravité sont proportionnelles à la gravité de la violation. Elles envoient un signal de dissuasion à la communauté réglementée : plus la violation est grave, plus la sanction est forte. La gravité peut être calculée en fonction des facteurs suivants :

- volume des rejets;
- toxicité des rejets;
- antécédents de non-conformité;
- risque ou impact sur l'environnement et sur la santé publique;
- importance de maintenir l'intégrité du programme d'application.

Avantage économique

Les sanctions peuvent éliminer l'avantage économique de la non-conformité en recouvrant l'avantage économique qu'un transgresseur peut avoir obtenu en étant non conforme. Ce type de sanction est important pour maintenir l'équité en s'assurant que les installations conformes ne sont pas défavorisées économiquement par rapport à celles qui ne sont pas conformes. Ces sanctions éliminent les avantages économiques de la non-conformité, ce qui comprend les coûts évités et les bénéfices résultant du report de dépenses. Les coûts évités comprennent les frais d'exploitation et d'entretien qui ne peuvent pas être reportés, alors que les avantages résultant du report des coûts représentent la valeur temporelle de l'argent ou les intérêts gagnés lorsque l'infrastructure ou l'équipement n'est pas installé au moment requis. Les sanctions doivent être calculées de façon à supprimer les deux catégories d'avantages.

Capacité de payer

Les responsables de l'application doivent souvent considérer la capacité de payer du transgresseur lors du calcul d'une sanction monétaire. Les sanctions qui sont élevées par rapport aux ressources de l'installation peuvent forcer l'installation à fermer, ce qui peut avoir des effets défavorables sur la communauté globale. Les installations auxquelles une sanction monétaire sévère est imposée peuvent aussi menacer d'aller dans une région où la réglementation et l'application environnementales sont plus souples. Dans de tels cas, les responsables de l'application doivent prendre en considération les avantages dissuasifs des sanctions sévères par rapport aux coûts et aux difficultés que les pertes d'emplois qui en résulteraient causeraient à la communauté locale. Les pressions publiques peuvent avoir un impact important sur le niveau des sanctions monétaires lorsque des emplois sont menacés. La demande de sanctions importantes soulève aussi le risque que les transgresseurs choisissent de contester la sanction en cour, plutôt que de la payer. Un étalement des paiements peut être convenu dans les cas où un transgresseur peut éprouver des difficultés à payer la totalité de la sanction en un seul versement.

Autres facteurs

D'autres facteurs peuvent être considérés :

- le degré de coopération du personnel de l'installation avec les responsables de la protection de l'environnement;
- le fait que la violation a été ou non auto-vérifiée par l'installation;
- le degré de remords des parties responsables;
- la solidité de l'argumentation : une argumentation faible est moins susceptible de résister aux appels présentés par le transgresseur. Dans ces cas, les responsables de l'application peuvent réduire la sanction de façon que le transgresseur n'ait pas

8.5.4.5 Peines d'emprisonnement

Les sanctions pénales visant les gestionnaires ou les employés des installations non conformes peuvent être un moyen de dissuasion extrêmement efficace. Les sanctions pénales peuvent être imposées seulement lorsqu'elles sont autorisées par le système juridique. Par exemple, des sanctions pénales peuvent être demandées si quelqu'un viole sciemment une prescription environnementale ou déclare des données falsifiées. Selon les directives américaines concernant l'imposition de sanctions, les condamnations pour crimes environnementaux peuvent être réduites si l'entreprise peut montrer l'existence d'un programme complet et engagé de conformité. Cet ensemble de conditions qui existe aux États-Unis semble améliorer le souci de conformité des sociétés.

Les sanctions pénales peuvent être un outil difficile à utiliser en raison de la tare extrême associée aux peines de prison ou du montant des ressources qui est souvent nécessaire pour gérer des programmes de crimes environnementaux capables d'entraîner régulièrement des condamnations pénales. Dans les sociétés qui accordent une grande importance au développement économique, les dirigeants d'entreprises ou d'industries peuvent susciter un niveau élevé d'admiration et de respect. Les responsables de la réglementation peuvent ainsi être réticents à demander des mesures d'application aussi sévères que des peines de prison, et il peut être difficile pour les juges d'imposer des sanctions pénales. Les responsables de la réglementation peuvent aussi être portés à appliquer ces mesures avec discrimination. Ces deux situations auraient tendance à diminuer le respect de la réglementation et donc à faire obstacle à la conformité⁵³.

8.5.4.6 Refus de l'aide financière de l'État

Lorsque les transgresseurs n'ont pas droit à l'aide financière de l'État, ils sont placés sur une liste d'entreprises auxquelles les organismes gouvernementaux s'abstiennent de s'adresser pour acheter des produits ou des services et auxquelles le gouvernement refuse de fournir des prêts ou des garanties. Les listes sont diffusées à tous les organismes gouvernementaux, et l'entreprise n'est pas supprimée de la liste tant qu'elle n'est pas de nouveau conforme. Cette tactique est utile lorsqu'une industrie est dépendante des achats, des prêts ou des subventions de l'État, mais elle ne peut évidemment pas s'appliquer à toutes les entreprises.

8.5.4.7 *Publicité négative*

À titre de sanction, les transgresseurs peuvent avoir l'obligation de diffuser l'information concernant la violation. Par exemple, une entreprise peut avoir l'obligation de payer une annonce couvrant une page complète dans les journaux locaux ou nationaux pour proclamer sa culpabilité. Ses dirigeants peuvent avoir l'obligation de parler en public de leurs fautes. Dans les pays où la qualité de l'environnement est une préoccupation publique majeure et qui applique une économie de marché, la publicité négative peut avoir des répercussions économiques importantes pour une installation. La publicité négative peut aussi affaiblir le prestige d'une entreprise. Selon certaines études, la perte potentielle de prestige peut être un facteur dissuasif puissant.

8.5.5 Compensation des dommages à l'environnement

La compensation des dommages à l'environnement peut prendre essentiellement deux formes : paiements monétaires ou mesures de restauration. Les deux exigent de mesurer les dommages environnementaux qui ont été causés, ce qui est parfois une tâche complexe, étant donné que les avantages environnementaux intrinsèques peuvent être difficiles à traduire en termes économiques. Au-delà de l'établissement du montant des pertes de ressources, une évaluation monétaire des dommages exige également une estimation du coût de restauration de la ressource et des estimations économiques de la valeur des ressources perdues.

Les dommages-intérêts sont différents des sanctions. Les deux peuvent être demandés pour le même acte ou le même événement; par exemple dans le cas du rejet d'une substance dangereuse. Les sanctions sont punitives et sont payées à l'État pour violation de la loi. Les dommages-intérêts ne sont pas punitifs; ils constituent un paiement de compensation ou la prise de mesures visant à restaurer l'environnement et à soigner les personnes qui ont été blessées par l'événement. Le gouvernement agit dans l'intérêt du public lorsqu'il demande des dommages-intérêts pour la restauration, de la même façon qu'une entreprise demanderait des dommages-intérêts pour les dommages subis par ses biens.

8.5.6 Calcul des sanctions

Les sanctions doivent être administrées avec attention et de façon équilibrée. Une sanction trop légère n'incitera pas la communauté réglementée à se conformer. Si la sanction est trop sévère, la communauté réglementée considérera la réglementation comme injuste et elle pourra employer ses ressources à combattre la réglementation plutôt qu'à s'y conformer.

Il est important de garder à l'esprit la différence entre les principes juridiques théoriques et l'application pratique de ces principes. De façon générale, le faible niveau de succès des contrôles (qui est le résultat des systèmes de contrôle) exige des sanctions élevées dans un but de dissuasion. Cependant, beaucoup de tribunaux ne jugeront pas les niveaux élevés de sanctions comme étant proportionnels aux infractions, et il est donc peu probable que des sanctions élevées soient confirmées ou imposées par un tribunal. Quoi qu'il en soit, il est utile pour les autorités de réglementation de réfléchir aux différents facteurs pour calculer une sanction monétaire convenable (voir l'exemple de feuille de calcul de l'encadré 8-6; l'encadré 8-7 présente un exemple de sanctions monétaires fixes).

8.5.7 Progression des sanctions

Lorsqu'une inspection initiale révèle qu'une installation n'est pas conforme et qu'une inspection ultérieure constate la persistance de la violation, une dissuasion supplémentaire peut être requise. Pour cette raison, il peut être désirable de disposer d'une échelle mobile de sanctions, avec augmentation progressive de la sanction pour chaque nouvelle violation. Au sommet de l'échelle, on peut trouver les sanctions pénales, tant pour les entreprises que pour les individus qui en assurent la gestion.

ENCADRÉ 8-6 : EXEMPLE DE FEUILLE DE CALCUL DE LA SANCTION MONÉTAIRE⁵⁴			
Nom de l'installation : <u>XYZ Inc.</u>			
<u>Somme économisée par l'installation par sa non-conformité aux réglementations</u>			
		Coûts évités	<u>10 000 \$</u>
		Coûts reportés	<u>5 000 \$</u>
		Total (a)	<u>15 000 \$</u>
<u>Gravité de la violation</u>			
MATRICE DE CALCUL DU PAIEMENT			
Potentiel de dommages (vertical) Ampleur de l'écart par rapport aux prescriptions (horizontal)			
	Haut	Moyen	Bas
Haut	De 5 000 \$ à 4 000 \$	De 3 999 \$ à 3 000 \$	De 2 999 \$ à 2 200 \$

Moyen	De 2 199 \$ à 1 600 \$	De 1 599 \$ à 1 000 \$	De 999 \$ à 600 \$
Bas	De 599 \$ à 300 \$	De 299 \$ à 100 \$	De 99 \$ à 20 \$

Sanction requise selon le potentiel de dommages et l'ampleur de l'écart par rapport aux prescriptions (utiliser la matrice ci-dessus et son jugement personnel pour établir le montant convenable) :

	(b)	<u>3 000 \$</u>
<u>Ajustement pour la durée de la violation</u>		
Nombre de jours de non-conformité	(c)	<u>50</u>
Total = [(b) x (20 %)] x (c)	(d)	<u>30 000 \$</u>
 SOUS-TOTAL		
Sous-total = (a) + (d)	(e)	<u>45 000 \$</u>
 <u>Facteurs d'ajustement de la sanction⁵⁵</u>		
1. Degré de coopération (+/-)	(f)	<u>+5 %</u>
2. Antécédents de conformité (+/-)	(g)	<u>-5 %</u>
3. Projets environnementaux supplémentaires ⁵⁶ (+/-)	(h)	<u>-10 %</u>
4. Capacité de payer (-)	(i)	<u>-5 %</u>
Total = [(f) + (g) + (h) + (i)] x (e)	(j)	<u>-6 750 \$</u>
 SANCTION TOTALE		
Sanction totale = (e) + (j)		<u>38 250 \$</u>

8.6 Négociation et règlement des différends

8.6.1 Le rôle de la négociation

Les mesures d'application créent une stimulation et un contexte de discussion et de résolution. La négociation fait partie intégrante de l'application. Elle est souvent utilisée dans le contexte de procédures juridiques, et elle permet aussi bien à l'installation qu'à la partie ou aux parties concernées de considérer l'exactitude des faits, les circonstances de leur déroulement et diverses options de mesures. La négociation donne une occasion d'obtenir des renseignements supplémentaires et de corriger toute fausse interprétation avant d'instituer une action en justice. Elle donne aussi l'occasion d'arriver à une solution qui satisfait toutes les parties. La conformité peut être améliorée lorsqu'elle signale à la communauté réglementée que, bien qu'il prenne des mesures d'application, le gouvernement est disposé à tenir compte des préoccupations et des difficultés auxquelles la communauté réglementée est confrontée pour parvenir à être conforme, et à collaborer à l'élaboration d'une solution satisfaisante.

ENCADRÉ 8-7 : ESTIMATION ET ÉVALUATION MONÉTAIRE DES DOMMAGES EN VERTU DE LA LOI SUR LA GESTION DES ZONES CÔTIÈRES DE LA BARBADE⁵⁷

La Loi sur la gestion des zones côtières (Coastal Zone Management Act, Loi n° 1998-39), stipule que toute personne qui endommage le corail est coupable d'une infraction et est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende de 300,00 \$ BBD (environ 148,50 \$ US) par mètre carré de récif corallien endommagé ou d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, ou des deux. Une procédure standard permet d'établir l'ampleur des dommages subis par la zone de récif corallien, la mesure de l'ampleur est généralement spatiale (longueur par largeur), mais dans certains cas, la profondeur des dommages est également considérée. Cela vise principalement les dommages causés par les ancres, du fait du dragage des ancres ou de leurs chaînes. Les amendes sont établies dans la loi. Cette méthode d'évaluation des dommages subis par le récif corallien s'applique à tous les processus d'évaluation de la compensation (y compris dans les cas de règlement hors cour).

La loi prévoit également que toute personne qui détache un morceau de corail d'un récif est coupable d'une infraction et est passible, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, d'une amende de 5 000,00 \$ BBD (environ 2 475 \$ US) ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans, ou des deux. Cette amende s'applique aux personnes prises en flagrant délit de « vol » de corail destiné à être vendu. Sur le plan pratique, ces causes peuvent être difficiles, car il est nécessaire de surprendre l'individu avec le corail dans son bateau quand il procède à sa récolte.

La négociation atteint généralement son efficacité maximale lorsqu'elle est soutenue par une menace continue d'application civile. Si la menace diminue, certaines installations peuvent essayer d'avoir recours à la négociation dans le but de retarder la conformité. Les responsables de programmes peuvent maintenir la réalité de la menace en suivant un plan de négociation rigoureux, tout en se préparant parallèlement à une poursuite judiciaire.

Le processus de négociation peut varier selon les cultures et selon les programmes. Certaines négociations peuvent se dérouler face à face entre les responsables de l'application et le transgresseur. D'autres négociations peuvent impliquer diverses parties concernées (p. ex., représentants de la communauté locale, travailleurs et organismes non gouvernementaux). Dans certaines négociations, en particulier lorsqu'on arrive à une impasse, on peut faire appel à un tiers expérimenté pour modifier la dynamique des négociations, présenter de nouvelles perspectives et proposer des solutions qui n'avaient pas été envisagées auparavant. L'encadré 8-8 décrit quelques procédures typiques de résolution des différends.

Le résultat des négociations est un *règlement*, c'est-à-dire une résolution officielle documentée de la situation, appelé « ordonnance administrative sur consentement » (administrative consent order) ou « jugement judiciaire convenu » (judicial consent decree) aux

États-Unis. Le règlement est une entente ayant force obligatoire conclue entre le transgresseur et le programme d'application (ordonnance administrative) ou une entente négociée qui doit être soumise à un tribunal pour considération et approbation définitives (jugement convenu).

Deux types de mesures d'application ne sont généralement pas négociés. Le premier est la demande d'information faite par les responsables de l'application au transgresseur. Cette demande ne prête généralement pas à controverse et n'exige donc pas de négociation. Le deuxième est l'exercice par le programme d'application de pouvoirs d'urgence pour protéger la santé du public et l'environnement. Lorsqu'il y a urgence, on n'a pas le temps de négocier.

ENCADRÉ 8-8 : PROCÉDURES TYPIQUES DE RÉOLUTION DE DIFFÉRENDS

Négociations face à face entre les responsables du programme et le transgresseur

Ces négociations se déroulent à deux moments distincts :

- *Avant l'exécution des mesures formelles d'application.* À ce moment-là, la négociation porte généralement sur la question de savoir s'il y a eu violation. Si les parties parviennent à une entente, il peut aussi y avoir une discussion sur la mesure requise et sur le calendrier d'application de cette mesure.
- *Après la prise d'une mesure administrative formelle ou d'une mesure judiciaire civile, mais avant sa conclusion définitive.* Ces négociations se déroulent pendant la négociations d'un règlement. L'entente qui en résulte, ou ordonnance administrative, est soumise à l'approbation d'un décideur définitif, tel qu'un juge.

Présentations devant un décideur

Dans la résolution des différends, il arrive souvent qu'un juge ou un auditeur prenne une décision concernant un fait ou une question juridique après avoir écouté les deux points de vue.

Recours à des tiers

Les responsables de programmes ou les parties, au moyen d'une entente, peuvent faire appel à des tiers (p. ex., médiateurs, arbitres, et facilitateurs) pour mettre fin à une impasse. Un tiers expérimenté peut modifier la dynamique des négociations, fournir de nouvelles perspectives et proposer des solutions possibles. Les tiers spécialisés sont particulièrement utiles pour résoudre des problèmes techniques très complexes qu'un avocat ou un juge risque de ne pas comprendre parfaitement.

8.6.2 Ententes créatives : Tirer profit des mesures d'application pour élargir les résultats

Les ententes peuvent comprendre toute disposition que le programme d'application est autorisé à imposer à un transgresseur. Selon leur autorité légale, les responsables des programmes environnementaux peuvent disposer d'une certaine latitude pour concevoir des

méthodes originales de résolution de problèmes environnementaux par des ententes. Les ententes créatives peuvent également profiter d'un cas particulier pour obtenir un avantage environnemental supérieur ou atteindre un niveau de dissuasion supérieur à celui qu'une entente conventionnelle aurait produit. Des exemples d'ententes créatives sont données ci-dessous.

Les ententes créatives sont souvent liées à une certaine réduction de la sanction monétaire ou à une entente pour prolonger les délais de conformité. Des ententes créatives peuvent également être employées dans le cas de transgresseurs dont la capacité de paiement est limitée ou qui font preuve d'un niveau élevé de coopération avec le gouvernement ou avec le programme d'application. Pour être efficaces, les ententes créatives doivent au minimum compenser les avantages économiques de la non-conformité.

8.6.2.1 Prévention de la pollution

Les ententes sur la prévention de la pollution comprennent le consentement par l'installation de convertir ses pratiques ou ses procédés de manière à réduire ou à éliminer la production de polluants et de déchets à la source. La pollution est diminuée lorsque le volume ou la toxicité des polluants est réduit. Dans un contexte manufacturier, par exemple, la prévention de la pollution comprend des activités telles que le remplacement des produits chimiques, la reformulation des produits, la modification des procédés, l'amélioration de la discipline et le recyclage sur place.

Les projets de prévention de la pollution peuvent corriger la violation directement ou réduire la pollution qui n'a pas de rapport avec la violation d'origine. Les ententes sur la prévention de la pollution permettent de s'assurer que les violations ne seront pas répétées et elles réduisent le risque total que les activités d'une installation présentent pour la santé publique et pour l'environnement.

8.6.2.2 Réduction de la pollution au-delà du niveau requis pour la conformité

Dans une entente négociée, le transgresseur peut convenir de réduire la pollution au-delà du niveau requis pour être conforme aux prescriptions⁵⁸. Par exemple, il peut convenir d'installer des technologies de contrôle plus efficaces qui réduisent l'évacuation globale de polluants.

8.6.2.3 Vérification environnementale

La vérification environnementale (ou « audit environnemental ») est un examen périodique, systématique, documenté et objectif de l'état de conformité, des systèmes de

gestion et du risque écologique global d'une installation réglementée. De nombreux pays, ainsi que la Chambre de commerce internationale, ont encouragé l'utilisation de la vérification comme outil essentiel pour les installations réglementées, dans le but d'assurer la conformité et la gestion efficace des risques environnementaux.

Les vérifications environnementales sont parfois requises dans le cadre d'ententes dans deux types de situation. Premièrement, elles sont utilisées dans les cas où une source présente une tendance claire à la violation, qui semble indiquer un problème de gestion. Dans ces cas, l'entente peut comprendre un engagement par la source à payer une vérification environnementale pour détecter et corriger les problèmes internes de gestion qui sont à l'origine des violations répétées. Deuxièmement, si une violation est susceptible de se répéter dans d'autres installations appartenant à la même entreprise, l'entente peut comprendre un engagement selon lequel : 1) l'entreprise ou un tiers vérificateur vérifiera si cette violation se produit dans les autres installations appartenant à l'entreprise; et 2) toute violation éventuelle sera signalée et corrigée.

8.6.2.4 Restauration environnementale

À la suite d'une entente sur la restauration environnementale, non seulement une installation doit réparer les dommages causés à l'environnement en raison de la violation, mais elle convient aussi d'améliorer l'état de l'environnement local. Si les dommages environnementaux causés ne peuvent pas être réparés, l'entente peut exiger que l'installation restaure un environnement comparable dans un autre site.

8.6.2.5 Publicité

Dans les ententes sur la sensibilisation du public, le transgresseur convient d'entreprendre une certaine activité pour mieux sensibiliser la communauté réglementée au besoin de se conformer aux prescriptions environnementales et aux moyens d'y parvenir. Par exemple, le transgresseur peut commanditer une série de séminaires visant à fournir de l'information à un secteur particulier sur la façon de corriger les violations commises fréquemment dans ce secteur. Il peut aussi financer des annonces publiques à la télévision et à la radio afin de décourager les violations ou de montrer comment les nouvelles technologies peuvent être utilisées pour corriger les violations. Les transgresseurs qui commanditent des projets de sensibilisation du public doivent aussi convenir d'informer clairement le public du fait que le projet a été réalisé dans le cadre du règlement d'une mesure d'application engagée par le gouvernement.

8.6.2.6 Formation

Les ententes sur la formation peuvent servir à corriger des problèmes internes de conformité dans une entreprise ou dans un organisme. Les transgresseurs qui occupent une place importante dans leur secteur peuvent avoir l'obligation de concevoir et d'organiser une formation à la conformité à l'intention des autres membres du même secteur.

8.6.2.7 Solutions de rechange pour les sources qui sont incapables de payer des sanctions

Il se peut que certains transgresseurs n'aient pas les moyens de payer la sanction monétaire normalement imposée pour le type de violation concerné. Si les autorités décident que les transgresseurs doivent poursuivre leurs activités, elles peuvent convenir de solutions de rechange qui ne représentent pas une charge financière excessive qui forcerait l'entreprise à fermer ses portes. Dans ces cas, les autorités peuvent réduire la sanction, étaler le paiement dans le temps ou remplacer la sanction monétaire par une solution de rechange, telle qu'un don volontaire de temps et d'effort, qui permettrait d'améliorer la qualité de l'environnement.

8.7 Application par les citoyens

8.7.1 Poursuites par les citoyens

Certains pays donnent aux particuliers le droit d'intenter des poursuites auprès d'un organisme ou d'un tribunal. Les possibilités d'application par les citoyens présentent de nombreux avantages. Premièrement, les citoyens locaux, qui sont directement concernés par le comportement en question, sont souvent mieux placés pour détecter et évaluer l'impact de ce comportement sur l'environnement et sur leur communauté (voir l'encadré 8-9). Deuxièmement, l'application par les citoyens permet au programme de gestion environnementale d'économiser de l'argent. Enfin, l'application privée offre une couverture politique au programme de gestion environnementale lorsque le transgresseur est une personnalité riche et influente du pays.

ENCADRÉ 8-9 : APPLICATION COMMUNAUTAIRE LE LONG DE LA CÔTE DES PHILIPPINES⁵⁹

Les Philippines, qui comprennent plus de 7 000 îles, sont caractérisées par une grande biodiversité marine. Cependant, les ressources côtières subissent des dégradations graves, dues en grande partie à la surpêche et à des pratiques de pêche destructives. Un aspect important de l'efficacité de la gestion des pêches est l'application des règlements de pêche. Dans ce contexte, le « Bantay Dagat » est une stratégie de protection des ressources et de l'environnement marins. Le Bantay Dagat est une méthode participative particulière conçue

pour l'application de la loi côtière, qui existe aux Philippines depuis les années 70. « Bantay Dagat » signifie littéralement « sauvegarde de la mer ». Un Bantay Dagat constitue un groupe de membres de la communauté des pêcheurs qui sont généralement formés comme garde-pêche et qui sont délégués pour coopérer avec les organismes gouvernementaux d'application de la loi, pour l'application locale des lois sur la pêche. Il s'agit d'une méthode participative bien reconnue au niveau local, qui fait généralement appel à des bénévoles. Les groupes de Bantay Dagat qui fonctionnent bien contribuent à réduire l'utilisation de méthodes illégales de pêche, telles que l'utilisation de dynamite ou de substances toxiques pour la pêche, et ils s'efforcent de sensibiliser la communauté aux questions de la protection de l'environnement et de la gestion des pêches. Leur action contribue à une augmentation des prises quotidiennes de poissons et des revenus municipaux provenant de la pêche.

Généralement, c'est au gouvernement qu'il appartient de faire appliquer les lois environnementales dans les tribunaux. Cependant, dans de nombreux pays, on donne le droit aux citoyens d'assumer ou de partager cette fonction, la loi prévoyant la possibilité pour les citoyens d'engager des poursuites. Les poursuites engagées par les citoyens pour assurer l'application peuvent généralement prendre deux formes distinctes : les membres du public ou d'associations environnementales peuvent poursuivre des installations industrielles directement pour la violation de lois ou de droits en vigueur; ou les membres du public peuvent engager une poursuite contre le gouvernement pour défaut d'exercer ses fonctions d'application non discrétionnaire, le but étant d'obtenir une ordonnance de la cour exigeant que l'organisme concerné veille à l'application de la loi. Dans un cas comme dans l'autre, les poursuites par les citoyens pour application sont conçues pour protéger les intérêts du public en permettant aux citoyens de veiller à ce que les lois et les droits environnementaux soient convenablement respectés. À cette fin, plusieurs pays ont établi des mécanismes pour autoriser les citoyens à engager des poursuites sur l'application de la loi (voir l'encadré 8-10).

ENCADRÉ 8-10 : PROCÈS SUR L'APPLICATION DE LA LOI PAR LES CITOYENS DE L'EUROPE DE L'EST⁶⁰

Des groupes de citoyens ont engagé avec succès des poursuites visant à favoriser l'application environnementale dans plusieurs pays de l'Europe de l'est. En Ukraine, le groupe de citoyens Environnement-Nation-Loi avait engagé une action en justice pour arrêter la construction d'un terminal d'engrais chimiques. La construction avait déjà commencé, avec la permission du gouvernement local, avant que l'évaluation d'impact environnemental ait été examinée par les autorités gouvernementales nationales, comme l'exige la législation ukrainienne. La direction locale du ministère de la Protection de l'environnement et de la sécurité nucléaire a demandé un examen d'expert, ou « *expertiza* », de l'évaluation d'impact environnemental effectuée par les promoteurs et a rejeté le projet sur la base de cet examen.

Plus de 10 000 citoyens locaux avaient aussi signé une pétition d'opposition au projet. Les promoteurs ont fait appel de la décision au bureau du ministère au niveau national, à Kyiv, qui avait réalisé sa propre *expertiza* et approuvé le projet.

Environnement-Nation-Loi a alors intenté une action en justice contre le bureau national auprès de la Cour supérieure d'arbitrage. Après avoir surmonté des difficultés initiales de procédure, la Cour a constaté que l'évaluation d'impact environnemental des promoteurs avait été publiée deux mois après l'*expertiza*, en violation du droit du public d'être informé et de participer au processus d'*expertiza*.

La Cour a ordonné au Ministère d'exiger que les promoteurs du projet mettent fin aux travaux du projet. Il s'agissait d'une grande victoire, car c'était la première fois que la Cour avait arrêté un projet pour défaut de conformité à une prescription d'évaluation d'impact environnemental.

Par exemple, certains pays permettent aux citoyens de s'adresser aux tribunaux dans le but exprès de veiller à l'application environnementale et ils prévoient dans leurs règles environnementales des dispositions particulières autorisant les poursuites par les citoyens pour violation de ces lois. Aux États-Unis, toutes les principales règles environnementales fédérales octroient aux citoyens le droit d'engager des poursuites contre « toute personne » pour violation de ces règles, la « personne » étant définie au sens large comme comprenant les particuliers, les sociétés, les associations et les gouvernements.

Dans certains pays, le droit de veiller à l'application des lois environnementales dans les tribunaux est dérivé des dispositions générales du code civil. En Hongrie, le code civil permet aux particuliers de poursuivre des tiers pour interférence dans l'utilisation de terrains ou de biens immobiliers, ou mise en danger de cette utilisation. Bien que cette disposition ne vise pas spécifiquement la législation environnementale, les citoyens peuvent s'en servir dans les cas de violation environnementale⁶¹.

Certains pays permettent aux citoyens de recourir aux tribunaux pour assurer l'application des lois environnementales dans l'intérêt du public⁶². Par exemple, en Inde, les citoyens disposent d'un droit général leur permettant d'engager des poursuites en justice d'intérêt public pour défendre leurs droits humains et sociaux. Les parties qui engagent des poursuites n'ont pas besoin de prouver qu'il y a eu violation de loi, comme c'est le cas dans les pays où l'accès aux tribunaux est établi dans les règles environnementales, mais elles doivent prouver qu'il y a violation de droits naturels. Comme ces poursuites sont engagées dans l'intérêt du public, les citoyens doivent fonder leurs revendications sur les dommages subis par la société, et pas seulement par eux-mêmes. De nombreux pays, notamment ceux de l'Amérique latine, autorisent les citoyens ou les organisations de citoyens à engager des poursuites populaires pour obtenir l'application des lois environnementales. En Colombie, les groupes de

citoyens peuvent poursuivre toute entité publique ou privée qui cause une menace de dommages.

De même, la constitution du Brésil permet à tout citoyen d'engager une action populaire (*acao popolare*) pour faire annuler une loi administrative publique qui porte atteinte au domaine public ou au patrimoine naturel, culturel ou historique de l'État. À l'exception des cas de mauvaise foi prouvée, le plaignant est exonéré des frais de justice⁶³. Pour engager une telle poursuite, la constitution prévoit aussi des procureurs publics (le *Ministério Público*), qui sont chargés d'engager les actions civiles publiques requises pour protéger l'environnement et le patrimoine social⁶⁴.

Si la loi permet effectivement l'application par les citoyens, elle doit prendre soin de réduire au minimum le double emploi avec les mesures d'application officielles. Il est recommandé d'exiger que les groupes de citoyens déposent un avis d'intention de poursuite, ce qui donne au programme de gestion environnementale l'occasion d'engager d'abord une action qui remplace la plainte du citoyen. Cela permet d'éviter les situations où la même installation risque de faire face à une action d'application engagée contre lui par le gouvernement et par un tiers privé, ce qui serait considéré comme injuste et aurait pour effet de réduire la légitimité de l'ensemble du programme de gestion environnementale.

8.7.2 Négociations et règlement des poursuites par les citoyens

Il est courant aux États-Unis que les causes environnementales, y compris les poursuites sur l'application de la loi par les citoyens, soient réglées par négociation en dehors des tribunaux. Pour qu'ils soient exécutoires, les ententes de règlements prennent souvent la forme d'un jugement convenu, avec des dates limites pour l'exécution de mesures particulières et des sanctions pour défaut de conformité. Dans de nombreux cas, les citoyens ont un rôle à jouer dans ce processus. En plus des règlements de poursuites pour les citoyens, les citoyens qui sont parties à un procès d'application intenté par le gouvernement, ou qui ont un intérêt dans un tel procès, peuvent souvent participer à la négociation des modalités des jugements convenus.

Dans plusieurs règlements de procès de citoyens aux termes de la Loi sur l'assainissement de l'eau des États-Unis (U.S. Clean Water Act), les transgresseurs présumés ont évité les sanctions civiles en versant une somme aux fins d'un projet favorable à l'environnement. Le gouvernement des États-Unis examine avec une certaine méfiance les ententes impliquant des paiements à des tiers et il examine avec attention les jugements convenus prévoyant le versement de sommes à des organisations environnementales.

Cependant, les tribunaux ont confirmé des jugements convenus contenant des versements du genre. Par exemple, en 1995, le Centre national de la législation environnementale (National Environmental Law Center) a négocié un jugement convenu au cours d'une poursuite par un citoyen concernant l'évacuation de polluants par une société pétrolière dans la baie de San Francisco. En plus d'obtenir les droits sur les données de surveillance futures, le Centre a négocié le paiement par la société pétrolière de 2,2 millions \$ (US) en dommages-intérêts punitifs qui seraient répartis entre plus de 20 projets locaux d'éducation, de restauration et de recherche concernant le bassin hydrographique de la baie⁶⁵.

Les États-Unis disposent d'un autre mécanisme pour la formation de partenariats citoyens-industrie au cours du règlement d'une cause d'application : le recours aux « ententes de bon voisinage ». Avec les ententes de bon voisinage, les sociétés concluent des contrats négociés avec les travailleurs et avec les membres et les associations de la communauté locale, afin d'établir un cadre permettant une évaluation publique des conditions environnementales industrielles. Ces ententes comportent toutes des dispositions pour la divulgation publique de l'information pertinente de l'entreprise et la vérification par les parties intéressées. Selon ces dispositions, les citoyens réalisent des évaluations directes, sur place, d'installations afin de définir les modifications qui peuvent être nécessaires pour assurer la conformité environnementale, la sécurité et la durabilité. Les ententes de bon voisinage peuvent aussi fournir une tribune pour donner suite aux recommandations de la communauté concernant les améliorations du protocole environnemental.

Chaque entente de bon voisinage est particulière, parce que les parties, les conditions et les questions traitées varient considérablement selon les cas. Cependant, l'entente de vérification communautaire de Rhône-Poulenc conclue au Texas illustre bien les éléments fondamentaux d'une entente typique⁶⁶. L'entente a été conclue dans les années 90, à la suite d'un accident survenu à l'usine de Rhône-Poulenc, qui avait produit des rejets d'anhydride sulfureux toxiques dans la communauté. L'entente prévoyait une vérification de sécurité et une vérification environnementale, devant être financée par Rhône-Poulenc, qui a été intégrée dans le permis de site d'évacuation de déchets dangereux de la société. En vertu de l'entente, le vérificateur devait être approuvé et être accompagné d'un comité constitué de membres du groupe communautaire et d'employés de l'installation. Les citoyens ont aussi obtenu la permission de procéder à des inspections supplémentaires sur rendez-vous. La vérification comprenait la conformité réglementaire, la formation à la sécurité, la prévention des accidents, les interventions d'urgence, les systèmes d'analyse et d'information sur les déchets, les programmes de contrôle et les pratiques de réduction au minimum des déchets. L'entente

prévoyait aussi la divulgation au public de documents de l'entreprise, y compris l'évaluation des dangers et l'analyse de risques, des listes d'accidents, des refoulements et des mesures de correction ainsi que des plans de réduction au minimum des déchets. Dans l'entente, Rhône-Poulenc consentait à « négocier de bonne foi » toute recommandation résultant de la vérification⁶⁷.

9. ÉTABLISSEMENT D'UNE INFRASTRUCTURE DE PROGRAMME EFFICACE

9.1 Introduction

Les chapitres précédents ont présenté les aspects fondamentaux de l'assurance de la conformité, soit la planification, l'élaboration de prescriptions environnementales, la promotion de la conformité, le contrôle et l'application des prescriptions. Comme pour tout autre organisme ou programme, l'efficacité du programme de gestion environnementale dépendra aussi de ses gestionnaires, de ses employés, de sa conception institutionnelle et de sa capacité à communiquer avec d'autres institutions. Le présent chapitre aborde la façon dont les organisations procèdent généralement pour établir une infrastructure efficace et assurer les communications interorganisationnelles, et la façon dont elles procèdent dans le contexte d'un programme de gestion environnementale. Une infrastructure de programme bien conçue doit permettre aux responsables de la réglementation d'utiliser leurs ressources limitées pour obtenir une conformité maximale. Le présent chapitre traite en particulier des aspects suivants :

- Conception des institutions d'assurance de la conformité.
- Répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement.
- Rôle de la société civile dans l'assurance de la conformité.
- Facilitation du réseautage national et international.

9.2 Conception des institutions d'assurance de la conformité

9.2.1 Comment définir une institution : Structure ou méthodes de travail

Un programme efficace de gestion environnementale doit disposer d'une structure institutionnelle qui poursuit les objectifs de conformité du programme. Une institution forte utilise ses ressources limitées avec plus d'efficacité et elle suscite une plus grande confiance du public dans l'intégrité du programme. Pour y parvenir, les structures organisationnelles fondamentales du programme et ses méthodes de travail doivent être clairement définies et intégrées dans le plan stratégique.

9.2.1.1 Structure fonctionnelle

Cette structure organisationnelle très répandue est fondée sur la division du travail en fonction de plusieurs critères, l'idée étant que la spécialisation permet d'obtenir une plus grande efficacité et permet à chaque personne d'être plus productive. Cela peut aboutir à une méthode plus ciblée, et des améliorations et des innovations peuvent être apportées au programme en raison de l'interaction qui existe entre des membres ayant des intérêts similaires. Le faible taux

de roulement du personnel est une caractéristique fréquente de cette structure, dans laquelle le perfectionnement de la direction et du personnel peut être fondé sur des types standard d'aptitudes fonctionnelles. Comme les communications entre les secteurs d'activités peuvent être déformées par le manque de compétences dans les domaines des autres secteurs d'activités et même par des aspects de territorialité, les gestionnaires doivent coordonner avec soin les activités de leurs secteurs respectifs pour atteindre les objectifs communs.

9.2.1.2 Structure divisionnaire par produit

Dans l'industrie, cette structure signifie que chaque secteur est responsable de certains produits. Dans les organismes environnementaux, les « produits » peuvent désigner les questions traitées, le secteur réglementé concerné ou les milieux ambiants contrôlés (atmosphère ou eau).

Ce type de structure présente l'avantage de se concentrer sur les résultats et d'être plutôt axé sur le service au public et la satisfaction du public, de faciliter l'attribution de la responsabilité des résultats obtenus et de permettre à un plus grand nombre d'individus de perfectionner leurs capacités de gestion. Mais les structures fondées sur les produits peuvent être plus coûteuses que les structures fonctionnelles parce que, au niveau le plus bas, il peut y avoir une redondance importante d'aptitudes chez le personnel. La conversion d'une structure divisionnaire par produit à une structure fonctionnelle peut aboutir à une économie importante de coûts administratifs.

9.2.1.3 Structure divisionnaire géographique

Les bureaux régionaux ou locaux constituent les unités de base des structures divisionnaires géographiques. Les programmes de gestion environnementale peuvent autoriser leurs bureaux régionaux à fonctionner comme des unités autonomes qui prennent leurs décisions de façon indépendante, en fonction de la politique conçue au bureau central. Ce dernier fournit des services et offre son soutien, mais intervient peu dans la gestion quotidienne des bureaux régionaux. Cette structure présente l'avantage de pouvoir être proche des problèmes environnementaux, de leurs causes et de la partie du grand public qui bénéficie le plus directement du travail de l'organisme. Mais, comme la structure divisionnaire par produit, elle comporte des coûts administratifs élevés. D'autre part, une perspective géographique plus étroite peut fausser le tableau global et favoriser une concentration sur les problèmes locaux, au détriment de la politique globale.

9.2.1.4 *Structure matricielle*

La structure matricielle est fondée sur des projets et comprend des équipes chargées de réaliser les objectifs des projets. Souvent, certains employés relèvent simultanément du directeur du secteur et du directeur de projet. La structure matricielle favorise le partage des renseignements et la coordination des efforts, ce qui se traduit par une organisation plus économique et plus souple. Cependant, la double subordination peut causer des conflits concernant le personnel et les budgets, et la structure d'équipe demande de consacrer du temps à des réunions. Ces deux aspects peuvent être une cause de stress chez les employés, en particulier aux niveaux inférieurs.

9.2.1.5 *Structure horizontale et compression*

Ce type de structure est né de l'insatisfaction due au nombre de niveaux de gestion intermédiaire résultant de la croissance organisationnelle. Appelée « structure de compression » en raison de la réduction des effectifs qu'elle demande, cette structure s'accompagne de deux importants changements interdépendants :

- L'élimination d'un ou plusieurs paliers hiérarchiques, généralement au niveau des cadres intermédiaires.
- La délégation de la prise de décision à un niveau inférieur.

Le but de cette structure est de réduire les coûts en diminuant la bureaucratie; cependant, si les décisions sont transférées à un niveau supérieur plutôt qu'à un niveau inférieur, la haute direction finira probablement par être surchargée.

Parmi les divers programmes et organisations, même parmi ceux qui poursuivent des mandats similaires, il existe de nombreuses variantes des structures citées ci-dessus. Divers facteurs peuvent avoir une influence sur le choix d'une structure donnée :

- La portée des activités.
- La complexité du cadre réglementaire.
- La taille de l'organisation et sa spécialisation croissante.
- Les facteurs politiques, économiques et sociaux externes.
- Le fait que la stratégie est fondée sur la prévention, sur la correction, ou sur les deux.

Les questions à traiter pour déterminer si une structure donnée est appropriée sont les suivantes :

- Quelle structure favorisera le plus haut degré de conformité et l'application la plus efficace?
- La structure est-elle compatible avec les objectifs de la politique établie, les mandats légaux et la stratégie du programme de gestion environnementale?
- Y a-t-il trop ou trop peu de niveaux hiérarchiques?
- La structure favorise-t-elle la coordination entre les parties qui la composent?
- La structure permet-elle une centralisation ou décentralisation convenable de l'autorité?
- La structure permet-elle un regroupement approprié d'activités?

9.2.2 Énoncé de mission et portée de l'application

L'énoncé de mission doit communiquer aux parties concernées et au public l'essentiel de l'organisation ou du programme de gestion environnementale. Il ne devrait comporter que quelques phrases. Le texte doit comprendre un « énoncé de l'objet », qui précise les buts du programme, un « énoncé des activités », qui décrit le plan permettant d'atteindre ces buts et un « énoncé des valeurs », qui précise les convictions fondamentales sur lesquelles le programme est fondé.

L'énoncé de vision contribue aussi à définir l'étendue du mandat du programme. Il donne une image de réussite en décrivant l'objet du travail du groupe, défini par la contribution qu'il doit apporter à la société.

Si le mandat du programme est d'ordre général, p. ex., « améliorer les conditions environnementales », l'institution doit formuler dans le plan stratégique des buts particuliers qui l'aideront à accomplir son mandat global. Avec un tel mandat, il y a d'innombrables façons de définir la réussite. Si le mandat est plus précis, p. ex., « Réduire la pollution de l'eau en réduisant le nombre de tonnes de polluants rejetés dans l'écosystème », il y a moins de façons de définir la réussite, et il sera plus facile de définir l'orientation du plan stratégique.

9.2.3 Identité institutionnelle et degré d'indépendance

Au niveau institutionnel, certains organismes sont plus indépendants des organes législatifs ou exécutifs que d'autres. La mission du programme de gestion environnementale peut être clairement et étroitement définie par la loi, auquel cas l'institution aura peu d'autonomie. Mais dans d'autres cas, le programme peut être libre de produire ses propres réglementations à l'intérieur de limites réglementaires très générales, ou bien le responsable du programme peut être nommé, mais ne peut pas être destitué, par le pouvoir exécutif. Le degré

d'autonomie du programme sera alors beaucoup plus élevé. Lors de la conception de l'infrastructure du programme, il est important de considérer le degré d'autonomie que l'on prévoit pour le programme.

9.2.4 Politiques de communication interne et de prise de décision

Des communications internes bien conçues peuvent aider les employés à comprendre les objectifs de l'organisation et à adapter leur comportement et leurs processus de travail pour atteindre ces objectifs. Les employés veulent comprendre pourquoi et comment les décisions sont prises, et ils apprennent les stratégies de la direction en observant leurs supérieurs immédiats. L'information doit être présentée aux employés d'une façon telle qu'elle peut être facilement assimilée. Il faut dire aux employés pourquoi l'information est importante et comment l'utiliser.

Il y a souvent des obstacles aux communications internes, dues au comportement de la direction ou à la culture ou à la structure de l'organisation. Ces obstacles causent des pertes d'efficacité et d'efficience, augmentent les coûts et ont des effets négatifs sur le moral. Les obstacles comprennent :

- L'insécurité de l'emploi.
- Une mauvaise communication entre la direction et le personnel.
- L'isolement des employés les uns par rapport aux autres.
- Le manque de coopération ou d'esprit d'équipe.
- La lenteur ou la lourdeur des processus.
- Des réunions longues et inutiles.
- La transparence.

La transparence est importante pour maintenir la confiance du public dans les activités d'un programme de gestion environnementale. Augmenter la transparence consiste à aider la communauté réglementée et les autres parties concernées à comprendre ce que l'on attend d'elles et ce qu'elles doivent attendre du programme. Elle consiste aussi à exposer clairement pourquoi un inspecteur a l'intention de prendre, ou a pris, une mesure d'application.

La transparence des inspecteurs est particulièrement importante lors des interventions d'application, dans les cas suivants :

- Lorsqu'une mesure de correction est requise. Non seulement la mesure doit être expliquée clairement par écrit, mais aussi, si une demande est présentée, il convient de fournir une explication écrite des raisons pour lesquelles la mesure est nécessaire et du moment où elle doit être exécutée. Il est important de faire la

distinction entre les conseils concernant les meilleures pratiques et ceux qui concernent les prescriptions légales.

- Lorsqu'une occasion est donnée de discuter de ce qui est nécessaire pour se conformer à la loi avant que la mesure d'application formelle soit prise (sauf si une mesure urgente est requise, par exemple pour protéger l'environnement ou pour prévenir la destruction d'une preuve).
- Lorsqu'une mesure urgente est requise. Une explication écrite des raisons doit être fournie dès que possible après l'événement.
- Lorsque des droits d'appel s'appliquent. Une explication écrite des droits d'appel contre une mesure d'application formelle doit être donnée au moment où la mesure est prise.

9.2.5 Stabilité et continuité institutionnelles

L'élaboration de plans stratégiques pluriannuels et annuels sert à promouvoir la stabilité et la continuité institutionnelles. Dans certains pays, les politiques d'un programme de gestion environnementale doivent être étroitement liées à la philosophie du gouvernement en place. Si le gouvernement change fréquemment, il est sage de disposer d'une sauvegarde contre un changement rapide de politique réglementaire. Par exemple, une période d'avis et de consultation peut être requise avant que le programme ou l'organisme puisse modifier les règles. De cette façon, la communauté réglementée est informée et peut participer à la modification des règles. Cela est important parce que les règlements qui changent trop rapidement risquent de ne pas inciter à la conformité, et cette défaillance favorise à son tour une perte de confiance dans les règlements, qui cause une autre réduction de la conformité, etc. Le cycle qui en résulte se traduit par une dévaluation des instruments de réglementation, du gouvernement et de la primauté du droit. Il est évident que les réglementations peuvent changer sans créer un tel cercle vicieux, mais il est important de s'assurer que la communauté réglementée est capable de suivre les changements.

9.3 Répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement

9.3.1 Clarification des niveaux d'autorité infranationaux

Un aspect fondamental de l'élaboration des programmes de gestion environnementale est la mesure dans laquelle la responsabilité de l'assurance de la conformité est centralisée au niveau national. La décentralisation est le processus qui consiste à donner plus de responsabilité d'application au niveau local. La centralisation et la décentralisation présentent

toutes les deux des avantages et des inconvénients respectifs. Une présence nationale dans l'application permet de veiller à ce que des normes minimales soient respectées, à ce que le programme soit cohérent et juste, et à ce que des ressources nationales soient disponibles lorsque nécessaire. L'implication des gouvernements provinciaux et locaux dans l'application est utile parce que ces niveaux sont les plus proches des problèmes environnementaux réels et sont quelquefois mieux à même de les détecter et de les corriger avec efficacité. Cela est particulièrement vrai lorsque les problèmes locaux sont mineurs par rapport aux problèmes au niveau national.

La plupart des programmes d'application environnementale du monde entier sont décentralisés, afin de profiter des connaissances locales des installations et des ressources plus spécialisées disponibles au niveau local. Malgré cette tendance à la décentralisation, certains programmes sont centralisés lorsqu'il y a un besoin clair d'implication nationale (p. ex., pour la pollution transfrontalière), lorsque le désir local de créer des conditions favorables à l'industrie peut se traduire par un relâchement des contrôles d'application, ou lorsque des compétences particulières ou très spécialisées sont concentrées au niveau national. Par exemple, les contrôles d'application des réglementations américaines concernant la fabrication d'automobiles et d'additifs de carburant sont centralisés, tout comme le sont les programmes d'application concernant la production de produits chimiques et de pesticides toxiques.

Parfois, le programme national et les programmes provinciaux ou locaux ont des rôles complémentaires. Les programmes infranationaux peuvent avoir pour rôle principal de mettre en œuvre les programmes d'application, mais le gouvernement national conserve le pouvoir d'intervenir si certains critères ne sont pas satisfaits. Dans d'autres cas, il se peut que le gouvernement national ne délègue aucune responsabilité aux niveaux inférieurs.

ENCADRÉ 9-1 : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS ADMINISTRATIFS DE DISTRICT ET D'APPLICATION EN OUGANDA⁶⁸
--

L'Ouganda applique une politique de décentralisation qui comporte un transfert de droits, de responsabilités et de pouvoirs aux gouvernements locaux. En vertu de la Loi environnementale nationale (National Environmental Act), l'Autorité nationale de gestion environnementale (National Environmental Management Authority) aide les conseils de district et les conseils locaux de niveau inférieur à formuler et à appliquer les règlements administratifs environnementaux dans le cadre du processus de planification des mesures environnementales. Ce processus vise à définir les questions environnementales qui doivent être réglementées ou les règlements administratifs environnementaux existants qui doivent être renforcés. Le processus d'élaboration et d'application des règlements administratifs comprend un élément important de participation du public, fondé sur le principe selon lequel la
--

sensibilisation du public et son acceptation sont la clé de la réussite de la mise en œuvre.

L'Autorité nationale de gestion environnementale a développé la capacité des districts et des responsables communautaires à formuler et à appliquer des règlements administratifs environnementaux. Cette formation a pour but :

- de faire adopter la réglementation environnementale comme outil de gestion environnementale au niveau communautaire;
- de développer la capacité des responsables locaux à formuler des règlements administratifs environnementaux, en particulier en ce qui concerne les fonctions et les services environnementaux décentralisés;
- de sensibiliser les collectivités et les responsables locaux et d'arriver à une compréhension commune des procédures à suivre dans la formulation et dans l'application des règlements administratifs environnementaux.

Le public visé comprend les responsables locaux, les conseillers des districts et des sous-comtés, le personnel technique des districts, les chefs de sous-comtés, les procureurs résidents de l'État et la police locale. Ces divers fonctionnaires et leur personnel jouent des rôles clés distincts dans la formulation et dans l'application des règlements administratifs environnementaux, dont les suivants :

- détecter les problèmes environnementaux qui doivent être réglementés;
- rédiger les règlements administratifs;
- adopter et promulguer les règlements administratifs;
- contrôler la conformité aux règlements administratifs et en assurer l'application tel que nécessaire.

9.3.2 Procédures de qualification

Lorsque la législation environnementale l'y autorise, l'organisme national peut établir des critères pour un programme environnemental infranational acceptable. Ces critères couvrent généralement trois domaines : le pouvoir juridique, les ressources et le personnel. Un programme infranational doit répondre à ces critères pour que son programme soit approuvé et commence à fonctionner. Si un programme infranational approprié n'a pas été approuvé au moment où il est prévu que l'application commence, l'organisme de niveau national peut administrer son propre programme.

9.3.3 Soutien national aux infranationales

L'organisme national peut fournir aux gouvernements provinciaux et locaux le budget nécessaire au personnel et l'équipement, au moyen d'un processus annuel de subvention. Lorsque l'organisme national fixe les priorités annuelles du programme en consultation avec les unités infranationales, les ententes conclues peuvent spécifier les priorités nationales, régionales et locales.

9.3.4 Supervision nationale des programmes infranationaux

Il peut s'avérer difficile de mettre en œuvre ce type de partenariat entre différents niveaux de gouvernement et d'optimiser l'utilisation des ressources. Il y a en particulier le risque que certaines activités fassent double emploi. Le gouvernement national peut interpréter son rôle différemment d'une année à l'autre. Les États-Unis ont fait face à ces défis en 1995, lorsque l'Environmental Protection Agency et les responsables des divers États ont créé un système national de partenariat pour la performance environnementale (National Environmental Performance Partnership System). La participation des États à ce système, qui est facultative, permet la mise en œuvre de programmes conjoints des États et de l'administration fédérale, au moyen d'ententes annuelles⁶⁹.

Pour assurer l'efficacité de tels programmes, l'organisme national peut assurer la supervision de programmes infranationaux. Pour être acceptés à la suite d'une inspection de supervision, la plupart des programmes environnementaux infranationaux doivent :

- identifier clairement la communauté réglementée et établir des priorités pour l'application;
- avoir des prescriptions exécutoires claires;
- contrôler la conformité de façon précise et fiable;
- maintenir des niveaux élevés ou progressifs de conformité;
- réagir aux violations en temps opportun et de façon appropriée;
- recourir aux peines et aux sanctions appropriées dans un but de dissuasion;
- tenir à jour des registres précis et fournir des rapports exacts;
- assurer une saine gestion du programme global.

L'application directe au niveau national peut devenir nécessaire lorsque l'une au moins de ces conditions s'applique :

- le niveau infranational demande une application nationale;
- la mesure du niveau infranational n'est pas prise en temps opportun ou de manière appropriée;
- une affaire au niveau infranational crée un précédent juridique ou de programme national;
- l'ordonnance d'un organisme national ou d'un tribunal a été violée.

L'organisme national peut aussi considérer des facteurs supplémentaires selon que :

- la cause est importante sur le plan national;
- la violation menace de façon importante la santé publique ou la qualité de l'environnement;
- le transgresseur obtient un avantage économique important;
- la cause implique plusieurs entités infranationales;
- la cause implique un récidiviste.

Si l'organisme national s'implique, il doit agir en respectant au maximum les efforts entrepris au niveau infranational. Des avis et des consultations convenables doivent avoir lieu avant qu'une mesure nationale ne soit prise. Dans certains cas, les organismes nationaux et infranationaux peuvent prendre des mesures conjointes.

9.3.5 Résolution des différends

Lorsqu'il y a un chevauchement entre les juridictions nationales et infranationales, il est nécessaire d'établir une méthode de résolution des différends pour régler les points de vue contradictoires concernant la façon de traiter une situation donnée. Dans certains cas, il peut suffire de soumettre la question à l'organisme national. Mais dans d'autres cas, cela n'est peut-être pas la solution la plus logique. Il doit y avoir une procédure claire pour examiner les divers aspects du différend et pour prendre une décision conforme aux dispositions de la loi. La procédure peut être un examen interne de l'organisme, ou un examen par une entité externe, qui peut être un tribunal spécial, un médiateur, un arbitre, ou la Cour.

9.4 Rôle de la société civile dans l'assurance de la conformité

9.4.1 Organisations non gouvernementales et groupes de défense de l'intérêt public

Les citoyens peuvent contribuer à la mise en forme et à la mise en œuvre de la conformité et de l'application environnementales. Ils peuvent influencer sur la législation environnementale et sur les programmes d'application en exerçant des pressions politiques. Généralement, ces efforts sont coordonnés par des groupes de défense de l'intérêt public, qui peuvent rassembler et diffuser l'information sur la qualité de l'environnement et sur les niveaux de conformité.

Ces groupes peuvent aussi étudier les données de contrôle recueillies par les organismes d'application qui sont mises à la disposition du public. Ils peuvent jouer un rôle de gardiens de l'environnement et détecter les violations locales qui pourraient autrement passer inaperçues. Dans certaines situations, ces groupes peuvent engager des poursuites en tant que

citoyens contre l'organisme environnemental (s'il ne fait pas son travail), ou contre des transgresseurs individuels. L'encadré 9-2 présente un exemple de gestion participative aux Philippines.

9.4.2 Associations industrielles

Des associations industrielles ou professionnelles suivent et diffusent les développements qui peuvent avoir des effets sur leurs membres. Elles constituent donc des moyens importants pour communiquer les prescriptions, les méthodes de conformité et les activités de conformité. Ces associations essaient aussi généralement d'influencer l'élaboration des lois et des programmes environnementaux.

9.4.3 Syndicats et conseils de travailleurs dans la communauté réglementée

Les travailleurs sont généralement membres de la collectivité locale et doivent donc normalement bénéficier de l'amélioration de la qualité de l'environnement local. Mais les mesures d'application qui aboutissent à des changements majeurs de procédés ou à des fermetures d'installations peuvent être une cause de chômage. Par conséquent, les travailleurs ont souvent des opinions bien établies concernant certains types de mesures d'application. La participation des conseils de travailleurs est importante au succès des mesures locales de conformité et d'application. Ces organisations peuvent être amenées à participer à l'élaboration des prescriptions et des politiques d'assurance de la conformité. Lorsque des groupes de travailleurs sont impliqués dans les améliorations environnementales, les travailleurs sont plus susceptibles, individuellement, de signaler les violations commises par leurs installations.

ENCADRÉ 9-2 : GESTION PARTICIPATIVE ET CONTRÔLE DES ZONES PROTÉGÉES AUX PHILIPPINES⁷⁰

Aux Philippines, des zones protégées sont établies et gérées par l'entremise du système national des zones protégées intégrées. La gestion participative de chacune des zones protégées joue un rôle essentiel dans l'efficacité de la mise en œuvre du système.

La gestion de chaque zone protégée est supervisée par un conseil de gestion de zone protégée. Le conseil est composé de représentants des diverses parties intéressées locales, dont le directeur exécutif régional du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (DENR), le responsable du développement provincial, les représentants des municipalités, les communautés tribales, les ONG concernées et d'autres organismes de la zone. Les membres du conseil sont nommés officiellement par le secrétaire du DENR, pour un mandat de cinq ans, sans rémunération. Si une zone protégée a un conseil comprenant un grand nombre de membres, le conseil crée un comité exécutif qui est présidé par le directeur technique régional ou par le responsable provincial du ministère, et qui est composé d'au moins deux représentants du gouvernement local, des ONG concernées et des

communautés autochtones.

La participation des parties intéressées locales à la gestion des zones protégées par l'entremise du conseil a amélioré le soutien du public aux zones protégées et aux décisions de gestion. En fait, le public a participé dès le début à l'établissement de nombreuses zones protégées et à l'élaboration des plans de gestion. Cela a eu pour effet d'améliorer la conformité des parties intéressées locales au système des zones protégées intégrées.

9.4.4 Compagnies d'assurances

Dans de nombreux pays, les citoyens peuvent poursuivre des entreprises pour dommages personnels ou matériels résultant de dommages environnementaux. Les compagnies d'assurances qui doivent en fin de compte payer les frais judiciaires des entreprises sont donc incitées à éduquer leurs clients au sujet des prescriptions environnementales et à les aider à assurer la conformité. Ces sociétés sont un allié potentiel et l'obtention de leur soutien pour un programme d'application peut rendre ce programme plus efficient et plus efficace.

9.5 Facilitation du réseautage international et national

Des réseaux sont constitués au-delà des différentes frontières, à des fins diverses. Il peut s'agir de réseaux nationaux ou internationaux, ou d'organisations informelles ou plus institutionnalisées. Ils sont situés à l'intérieur des organismes existants, sont créés par des ententes ou résultent spontanément de contacts réguliers. Ils peuvent aussi comprendre des participants plutôt surprenants.

Par exemple, les juges commencent à multiplier leurs contacts, que ce soit par l'échange de renseignements et par citation mutuelle, ou par la formation active d'organisations et la coopération dans les cas de litiges transnationaux. À la conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2002, qui s'est tenue à Johannesburg, par exemple, le PNUE, l'INECE et d'autres acteurs ont organisé un symposium mondial des juges. Ce symposium a regroupé des juges venant du monde entier qui ont examiné leur rôle et la primauté du droit dans le contexte du développement durable.

Les réseaux peuvent être plus souples, et donc potentiellement plus efficaces, que les grandes institutions formelles relevant d'organismes internationaux, si l'on considère certaines fonctions. En collaborant directement avec leurs pairs, les membres des réseaux transgouvernementaux peuvent rapidement relever et diffuser l'information, améliorer la coopération en application, harmoniser les lois et les règlements et aborder les problèmes

communs selon une perspective partagée résultant de leur expérience et de leurs compétences. L'encadré 9-3 présente des exemples de réseaux liés à l'application.

ENCADRÉ 9-3 : EXEMPLES DE RÉSEAUX

Interpol – Le réseau international de police facilite l'échange d'information et contribue aux efforts des polices locales. Interpol a aussi créé un réseau du crime environnemental, appelé Ecomessage, pour faciliter le partage d'information et améliorer la coordination des efforts d'application⁷¹.

Réseau de l'Union Européenne pour la mise en œuvre et l'application de la législation environnementale (réseau IMPEL) – Ce réseau informel regroupe les autorités environnementales des États membres de l'UE, des futurs États membres, des pays candidats à l'adhésion à l'UE et de la Norvège. L'objectif d'IMPEL est de créer le contexte d'incitation nécessaire dans la communauté européenne pour assurer une application plus efficace de la législation environnementale, par un échange d'information et d'expériences, en fournissant un cadre pour l'échange d'idées aux décideurs, aux inspecteurs environnementaux et aux responsables de l'application, et en encourageant l'élaboration de structures et de meilleures pratiques d'application⁷².

Réseau de la conformité et de l'application environnementales pour l'accession (Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession, ou ECENA) - Établi par des hauts fonctionnaires des ministères de l'Environnement des pays de l'Europe du sud-est en 2005, en tant que réseau informel des autorités environnementales des pays candidats potentiels, des candidats et des futurs membres de l'UE. La mission de l'ECENA est de « protéger l'environnement de ses pays membres par la transposition, la mise en œuvre et l'application efficaces de la législation environnementale de l'UE, en améliorant l'efficacité des corps d'inspecteurs et en faisant la promotion de la conformité et des prescriptions environnementales »⁷³.

Réseau maghrébin pour la conformité et l'application des lois environnementales (NECEMA) – Établi en 2006 en tant que réseau informel des autorités environnementales de la région du Maghreb de l'Afrique du nord. La mission du NECEMA est de promouvoir la bonne gouvernance dans la région par un échange de politiques et de pratiques innovatrices⁷⁴.

Le développement des capacités est une fonction essentielle des réseaux d'application. Le réseau « Douanes vertes », dont le but est de développer les capacités des fonctionnaires des douanes, a été créé et est soutenu par Interpol, par l'Organisation mondiale des douanes, par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, par la Convention de Bâle et par le PNUE. L'Environmental Protection Agency des États-Unis offre des cours pour former les responsables de la réglementation et les responsables environnementaux d'autres pays, parce qu'en développant les capacités de

réglementation des pays qui disposent de systèmes juridiques faibles ou peu développés, on suscite des efforts collectifs d'application, et cela parce qu'on se rend compte que la force d'un système mondial de réglementation fondé sur des réseaux transgouvernementaux est limitée à la force de son maillon le plus faible.

L'encadré 9-4 présente un exemple de réussite de réseautage international, et l'encadré 9-5 décrit un exemple de réussite de réseautage national.

ENCADRÉ 9-4 : RÔLE DE L'INECE DANS LA MISE EN APPLICATION DE LA COOPÉRATION POUR LE TRANSPORT DES DÉCHETS⁷⁵

En 2000, 29 conteneurs de produits chimiques arrivaient au port de Rotterdam (Pays-Bas), en provenance des États-Unis. Aux Pays-Bas, la société qui recevait les conteneurs nia être l'acheteur. La société affirma ensuite que les conteneurs étaient en transit et à destination du Nigeria, mais les communications entre le gouvernement des Pays-Bas et le Nigeria montrèrent que la société destinataire du Nigeria n'était qu'une boîte aux lettres et n'avait aucune entente avec le gouvernement du Nigeria pour importer ces produits chimiques.

Certains des conteneurs se trouvant dans le port de Rotterdam ayant commencé à avoir des fuites, un examen par le gouvernement des Pays-Bas révéla que plus de 3 000 produits chimiques différents se trouvaient dans ces conteneurs contaminés. Selon l'information reçue de l'Environmental Protection Agency des États-Unis (USEPA), la société avait reçu l'ordre des autorités environnementales locales de retirer les « déchets entreposés de façon inappropriée » de son entrepôt. En 2001, le gouvernement des Pays-Bas demanda par écrit que la société ramène volontairement aux États-Unis les conteneurs de déchets qui avaient des fuites. La société continua de refuser, si bien que le gouvernement des Pays-Bas commença à procéder à l'incinération des produits chimiques dangereux. Le propriétaire et la société furent poursuivis en cour et déclarés conjointement et individuellement responsables envers le gouvernement des Pays-Bas, l'USEPA et Europe Container Terminals BV, où les déchets étaient entreposés à Rotterdam. Le propriétaire de la société fut aussi déclaré passible de poursuite au criminel.

Alors que des demandes officielles avaient été envoyées au gouvernement des États-Unis, ce sont les communications entre le réseau de l'INECE et l'USEPA qui ont permis la résolution rapide du problème.

De la même façon, le réseau IMPEL a entrepris un projet de coopération en matière de contrôles d'application afin de lutter contre les expéditions transnationales de déchets dans l'Union Européenne. L'INECE a collaboré avec IMPEL à ce projet, en créant des exercices de formation pour accompagner la première édition des Principes de l'application environnementale, afin de développer les capacités des responsables de l'application qui essaient de relever les défis que présentent les déchets illégaux dans les ports.

ENCADRÉ 9-5 : RÉSEAU DU PERSONNEL DE L'APPLICATION EN GAMBIE⁷⁶

L'Agence nationale de l'environnement de la Gambie (National Environment Agency) a établi un réseau du personnel de l'application dans les cinq divisions géographiques de la

Gambie pour traiter les produits chimiques et les déchets dangereux. Ce réseau cherche à répondre à l'insuffisance des ressources en personnel du corps d'inspecteurs de l'Agence. Le réseau comprend des fonctionnaires des ministères de l'Agriculture, du Bétail, de la Santé et des Douanes. Un décret et la gazette du ministère ont sanctionné la nomination du personnel. En tant que membres du réseau, le personnel de l'application joue le rôle d'inspecteurs pour contrôler les produits chimiques. Les inspecteurs de l'Agence couvrent la zone du grand Banjul. Les membres du réseau ont tous les mêmes responsabilités; les divers produits chimiques ne sont pas couverts par des membres différents du réseau. L'Agence, par l'entremise des coordinateurs de la division agricole, a la responsabilité de la coordination du réseau.

10. MESURE ET GESTION DE LA PERFORMANCE AU MOYEN D'INDICATEURS DE LA CONFORMITÉ ET DE L'APPLICATION

10.1 Introduction

Les programmes de conformité et d'application environnementales doivent être évalués à intervalles réguliers pour s'assurer que les activités des programmes se traduisent par une réduction des activités illégales et la réalisation progressive des objectifs de protection de l'environnement de l'organisme. Les évaluations peuvent permettre de mieux connaître la nature du problème environnemental et les meilleures façons d'y répondre, ce qui peut aboutir à une révision de la planification et à une mise en œuvre plus efficace.

Les indicateurs de performance donnent de l'information sur les opérations et sur les résultats obtenus. Cette information peut aider les gestionnaires des programmes de conformité et d'application environnementales et les directeurs des organismes de protection environnementale à répondre à des questions telles que les suivantes :

- Quelles activités (p. ex., inspections, mesures d'application, etc.) sont produites par le programme de conformité et d'application environnementales?
- Quels résultats ou effets découlent des activités du programme de conformité et d'application environnementales?
- Quels éléments du programme de conformité et application environnementales fonctionnent avec efficacité?
- Y a-t-il des éléments du programme de conformité et application environnementales qui posent des problèmes de performance qui doivent être corrigés?

Le présent chapitre donne un aperçu de la façon dont les organismes peuvent définir, concevoir et utiliser des indicateurs. Le chapitre est fondé sur les *Directives de mesures de performance pour les praticiens de la conformité et de l'application environnementales* (*Performance Measurement Guidance for Environmental Compliance and Enforcement Practitioners*) (2^e édition, 2008), élaborées par le Groupe d'experts de l'INECE sur les indicateurs de conformité et d'application environnementales⁷⁷.

La méthodologie des indicateurs présentée ci-dessous comprend trois étapes : 1) l'identification des indicateurs potentiels et le choix d'une combinaison appropriée; 2) l'élaboration des indicateurs par conception et essais; et 3) l'utilisation des indicateurs pour améliorer la performance des programmes et renforcer la reddition de comptes aux parties intéressées (voir le tableau 10-1). Les meilleures pratiques et les directives connexes

correspondant à chaque étape sont fondées sur les expériences des programmes nationaux de conformité et d'application environnementales du monde entier, mais il peut être nécessaire de les adapter ou de les utiliser de façon sélective, en fonction de la situation particulière du programme en cours d'élaboration.

TABLEAU 10-1 : MODÈLE EN TROIS ÉTAPES POUR L'IDENTIFICATION, LA CONCEPTION ET L'UTILISATION D'INDICATEURS

Étape 1 Identification des indicateurs potentiels	Étape 2 Conception des indicateurs	Étape 3 Utilisation des indicateurs
Meilleures pratiques	Meilleures pratiques	Meilleures pratiques
Établir la portée	Utiliser des équipes internes pour établir la méthode de conception	Contrôler la performance avec des rapports réguliers
Consulter les parties intéressées et le personnel	Diriger des projets pilotes	Analyser la performance des unités organisationnelles
Appliquer un modèle logique	Procéder par étapes	Examiner l'efficacité de programmes particuliers
Élaborer des principes directeurs	Consulter des experts	Présenter des rapports aux publics externes
Élaborer des définitions communes	Contrôler la conception et les essais	Analyser au-delà des chiffres
Choisir des critères pour évaluer les indicateurs	Créer et distribuer un plan de développement	Évaluer et adapter les indicateurs
Faire l'inventaire des sources de données existantes	Assurer la production en temps voulu de rapports précis	
Chercher au-delà des données existantes		
Choisir une combinaison appropriée d'indicateurs		

10.2 Étape 1 : Identification des indicateurs

10.2.1 Établir la portée des indicateurs

Un problème fondamental qui doit être résolu au début de toute initiative de mise au point d'indicateurs est celui de la portée de l'effort entrepris. Il importe de répondre à deux questions pour établir la portée :

1. Les indicateurs seront-ils globaux (autrement dit, couvriront-ils tous les cadres juridiques et réglementaires et tous les programmes dont l'organisme est responsable) ou seront-ils définis plus étroitement (pour ne couvrir qu'une loi ou une prescription particulière, un

secteur économique, une zone géographique, ou un modèle de non-conformité particulier)?

2. Les indicateurs seront-ils nationaux (autrement dit, couvriront-ils le programme national de conformité et d'application) ou infranationaux (couvriront-ils un programme conçu au niveau de la région, du district, de l'État, de la localité ou de la municipalité)?

10.2.2 Implication des parties intéressées

Comme le public cible des indicateurs de conformité et d'application environnementales est varié et représente une multitude de perspectives, il est essentiel de consulter tous les groupes d'intérêts particuliers pour parvenir à identifier, à concevoir et à mettre en œuvre des indicateurs. L'implication dès le début des utilisateurs (à l'intérieur de l'organisation ou dans des groupes externes) fournit de l'information utile pour définir la portée des mesures et les besoins prioritaires d'information. La participation des parties intéressées permet de s'assurer que les mesures seront acceptées en tant qu'indicateurs légitimes de performance de programme, et qu'elles auront le maximum de chances de répondre aux besoins de toutes les parties intéressées. La participation de ces dernières peut aussi faciliter l'identification de toutes les utilisations prévues des mesures et souligner le besoin de recueillir des données nouvelles ou différentes de celles qui sont déjà disponibles. Les parties intéressées peuvent comprendre des décideurs du gouvernement, des responsables de la réglementation, des autorités infranationales, des organismes internationaux, l'industrie, des groupes environnementaux et le grand public.

10.2.3 Application d'un modèle logique

Un modèle logique peut être un outil utile pour identifier les indicateurs de performance. Les modèles logiques donnent une description graphique des relations entre les ressources investies, les activités réalisées et les résultats de ces activités. Il doit montrer clairement la chaîne reliant les activités aux résultats et servir de « feuille de route » précisant comment le programme va réaliser ses objectifs.

L'utilisation d'un modèle logique consiste à observer les étapes et les conséquences du programme : intrants, extrants, effets intermédiaires et effets ou résultats finals. Pour identifier des indicateurs significatifs de conformité et d'application, le modèle logique peut préciser quels extrants et effets doivent être mesurés. Si les intrants ou les ressources disponibles sont insuffisants pour produire les résultats désirés avec la portée désirée, la portée peut être réduite ou les résultats peuvent être modifiés en fonction des ressources disponibles. Le tableau 10-2 ci-dessous présente un exemple de modèle logique générique.

TABLEAU 10-2 : MODÈLE LOGIQUE POUR LES INDICATEURS DE CONFORMITÉ ET D'APPLICATION ENVIRONNEMENTALES			
Intrants <i>Ressources de l'organisme de réglementation</i>	Extrants <i>Activités de l'organisme de réglementation</i>	Résultat intermédiaire <i>Changement de comportement dans la communauté réglementée</i>	Résultat final <i>Impact environnemental</i>
• Nombre d'employés (p. ex., inspecteurs). • Budget pour salaires, contrats et ordinateurs. • Nombre de véhicules pour les inspections. • Cours de formation.	• Nombre d'inspections effectuées. • Nombre d'avis de violation émis. • Amendes imposées et recouvrées. • Nombre de programmes de formation exécutés. • Nombre de personnes formées.	• Changement du volume de pollution évacué. • Changement de compréhension de la façon de se conformer. • Changement dans les pratiques de gestion environnementale. • Changement de taux de conformité dans le secteur ciblé.	• Amélioration de la qualité de l'eau. • Réduction de la charge de contaminants dans la faune. • Réduction des niveaux de maladie respiratoire dans la zone définie.

10.2.4 Élaboration de principes directeurs

Les discussions avec les parties intéressées externes et les gestionnaires et le personnel des programmes produisent souvent des idées de portée plus large que les suggestions concernant des indicateurs particuliers. Les discussions permettent aussi de définir des principes généraux qui peuvent servir à orienter l'identification des indicateurs. Ces principes sont une rétroaction utile des publics importants et ils doivent être pris en compte dans l'élaboration et l'utilisation des indicateurs. En élaborant ses propres principes, l'USEPA s'est inspirée des contributions des parties concernées, des consultations avec des experts et des praticiens et de la documentation examinée.

TABLEAU 10-3 : FEUILLE DE TRAVAIL POUR IDENTIFIER ET CHOISIR DES INDICATEURS DE CONFORMITÉ ET D'APPLICATION ENVIRONNEMENTALES

A. Sommaire de l'indicateur

Nom	Type	Catégorie/Sous-catégorie	Actuellement mesuré?	Disponibilité des données
<i>Nom de l'indicateur</i>	<i>P. ex., intrant, extrant</i>	<i>À utiliser s'il y a lieu pour illustrer la façon dont l'indicateur s'inscrit dans la hiérarchie d'un projet particulier</i>	<i>Oui/Non</i>	<i>Classement selon une échelle de 1 à 3, 1 étant convenable, et 3 insuffisant.</i>

B. Description de l'indicateur

Présenter une brève description objective de ce qu'est l'indicateur et de la façon dont les données doivent être recueillies.

C. Raison de la sélection

Discuter ce que l'indicateur pourrait montrer et le fondement de cette hypothèse.

D. Limitations

Expliquer toute limitation éventuelle à la mesure de cet indicateur.

E. Source des données

Dresser la liste des renseignements nécessaires et préciser si les données sont actuellement disponibles.

F. Références

Citer toutes références qui peuvent être utiles lors de la mesure de cet indicateur, y compris des exemples provenant d'autres pays, des documents de recherche, etc.

G. Critères de sélection *

Pertinent	Transparent	Crédible	Fonctionnel	Faisable	Global

** Échelle de 1 à 3, où 1 est convenable et 3 insuffisant.*

10.2.5 Choix des critères pour l'évaluation des indicateurs potentiels

Une fois que les parties intéressées externes, les gestionnaires et le personnel du programme ont identifié les indicateurs potentiels, ces indicateurs doivent être évalués pour décider s'ils doivent être mis en œuvre ou non. Un ensemble de critères doit être utilisé pour cette évaluation. Les discussions avec les parties intéressées peuvent être utiles pour définir ces critères. Les exemples suivants suggèrent quelques critères à considérer pour un projet :

- **Pertinence** : L'indicateur est-il pertinent aux buts, aux objectifs et aux priorités de l'organisme ainsi qu'aux besoins des parties intéressées externes?
- **Transparence** : L'indicateur favorise-t-il la compréhension et permet-il d'informer les utilisateurs de la performance du programme?
- **Crédibilité** : L'indicateur est-il fondé sur des données qui sont complètes et exactes?
- **Fonctionnalité** : L'indicateur encourage-t-il les programmes et le personnel à être efficaces et constructifs dans leur comportement et dans leurs activités?
- **Faisabilité** : Est-ce que la valeur de l'indicateur pour le programme compense le coût de la mise en œuvre et de l'entretien de sa mesure?
- **Intégralité** : L'indicateur traite-t-il tous les aspects opérationnels importants de la performance du programme?

Les indicateurs proposés doivent être classés en fonction des critères de faisabilité, au moyen de la feuille de travail fournie au tableau 10-3 ou d'une autre méthode appropriée. Ces classements, de même que les commentaires des principales parties intéressées, les directives sur la conception du programme et les autres renseignements, doivent être utilisés pour choisir les indicateurs utilisables pour l'étape suivante du projet.

10.2.6 Élaboration de définitions communes pour les termes clés

L'importance de disposer d'un ensemble clair de définitions au début de tout travail d'élaboration d'indicateurs doit être soulignée. La définition des termes clés qui seront utilisés dans les discussions avec les parties intéressées fournit un cadre pour l'organisation des idées et permet aux gestionnaires de l'organisme et aux parties intéressées externes de voir comment les indicateurs potentiels pourraient être utilisés pour améliorer la gestion du programme. Il est particulièrement important de faire la distinction entre les extrants et les résultats (voir l'encadré 10-1).

10.2.7 Inventaire des sources de données existantes

L'évaluation de données disponibles pour soutenir les indicateurs est une étape clé de l'identification des indicateurs de conformité et d'application environnementales. Les données recueillies peuvent-elles servir de base à des indicateurs utiles? Les données sont-elles à jour, ou sont-elles le résultat d'une étude ou d'un sondage qui est périmé ou qui n'est plus effectué? Existe-t-il un système de données qui recueille des données précises en temps voulu? Peut-on l'améliorer pour l'adapter à de nouveaux indicateurs? Par exemple, si l'on recueille des données concernant les mesures d'application prises par des bureaux régionaux ou de district et par le programme national, ces données doivent fournir les indicateurs d'extrants de base qui peuvent être utiles pour le contrôle des opérations. La collecte des données sur les mesures d'application peut aussi être élargie à la collecte d'information sur les résultats des mesures d'application (c'est-à-dire, les réductions de polluants), et fournir ainsi des indicateurs de résultats partiels.

ENCADRÉ 10-1 : DÉFINITIONS DES TERMES CLÉS

Les **indicateurs des intrants** comprennent le temps, le personnel, le financement, les matériaux, l'équipement, etc. qui contribuent à une activité. Bien qu'ils soient d'utilité limitée en eux-mêmes, les indicateurs des intrants reflètent l'engagement du gouvernement et sont des éléments importants pour établir l'efficacité et le rendement de l'investissement. Lorsqu'ils sont associés aux résultats, les intrants peuvent servir à établir le niveau d'effort requis pour obtenir un résultat particulier. Les questionnaires peuvent utiliser cette information pour analyser l'efficacité de leurs programmes.

Les **indicateurs des extrants** sont les activités, les événements, les services et les produits qui atteignent une entreprise réglementée. Ils comprennent par exemple le nombre d'inspections effectuées, le nombre d'ateliers d'aide à la conformité qui ont été offerts et le nombre de cas d'application. Ces indicateurs illustrent le niveau d'effort fourni pour obtenir un résultat, mais ils n'indiquent pas dans quelle mesure le résultat a été obtenu.

Les **indicateurs des résultats** mesurent les résultats produits par les extrants d'un organisme et sont généralement divisés en deux catégories : les indicateurs des résultats partiels et les indicateurs des résultats finals.

Les **indicateurs des résultats partiels** mesurent le progrès réalisé pour obtenir un résultat final, tel qu'un changement de comportement ou d'autres résultats contribuant au résultat final. Un résultat partiel d'inspection, par exemple, serait un changement dans les pratiques de gestion de l'installation.

Les **indicateurs des résultats finals** mesurent le résultat ultime visé par le programme, comme par exemple l'amélioration de la qualité de l'air ambiant ou la réduction du nombre de personnes vivant dans des zones où les normes de polluants

ont été dépassées. Lorsque les indicateurs des résultats finals sont conçus en gardant à l'esprit les buts et les objectifs du programme, ils doivent permettre aux gestionnaires et aux autres intervenants de décider si les activités, ou extrants, du programme réalisent ou non ces buts.

10.2.8 Au-delà des données existantes

L'un des pièges possibles de l'identification des indicateurs est de ne considérer comme faisables que les indicateurs qui peuvent être soutenus par des données qui sont disponibles. De nombreux indicateurs potentiels importants ne seront pas identifiés ou pris en compte si la recherche d'indicateurs est limitée par l'utilisation des données existantes seulement. Si les indicateurs de performance n'ont pas été utilisés par le passé, les données existantes seront probablement limitées aux activités ou aux extrants. La mesure des résultats, cependant, exigera probablement la mise en place d'un processus pour la collecte de nouvelles données.

10.2.9 Choix d'une combinaison convenable d'indicateurs

Pour le choix des indicateurs, il est essentiel de trouver un équilibre convenable entre les extrants et les résultats. Une combinaison d'indicateurs des extrants et des résultats sera nécessaire pour répondre aux besoins des parties intéressées externes et à ceux des gestionnaires et du personnel du programme. De plus, l'utilisation d'indicateurs d'extrants et de résultats peut faciliter la détection de types d'extrants qui produisent les résultats les plus efficaces. À mesure que la compréhension de ces types se développe, les stratégies de programme peuvent être ajustées en conséquence.

Pour identifier et mettre en œuvre les indicateurs de conformité et d'application environnementales, il faut se rendre compte que les résultats partiels peuvent être une source d'indicateurs très utiles. En fait, les résultats partiels doivent être soulignés lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des indicateurs. L'avantage des résultats partiels, c'est qu'ils sont souvent causés directement par les activités et les extrants du programme; il n'y a aucune ambiguïté quant au lien de cause à effet entre les mesures d'application et la réduction des polluants qui en résulte, par exemple. Malheureusement, de nombreux efforts d'élaboration d'indicateurs échouent lorsqu'ils se concentrent seulement sur les extrants et les résultats finals. Cela est dû au fait qu'il est souvent difficile de démontrer le lien entre l'activité gouvernementale et les améliorations de la qualité de l'air ou de l'eau, qui peut être influencée par de nombreux facteurs sans rapport avec l'activité gouvernementale. De plus, il peut être très coûteux de mesurer les changements concernant les résultats finals, et il faudra peut-être

attendre des années avant de voir les résultats finals. C'est pourquoi il est important de donner aux résultats partiels l'attention qu'ils méritent dans tout effort d'élaboration d'indicateurs.

10.3 Étape 2 : Élaboration des indicateurs

10.3.1 Utilisation d'équipes internes pour établir les méthodes de conception et d'essai

Pour procéder à la conception, une méthode consiste à créer des équipes au sein de l'organisation pour définir en détail les indicateurs sélectionnés, examiner les données disponibles, mettre au point les processus de collecte de l'information et de présentation de rapports nécessaires et établir un calendrier d'essais et de mise en œuvre des indicateurs. Comme ces groupes de travail font partie du personnel interne de l'organisation, ils sont souvent en mesure de détecter et de surmonter rapidement les obstacles à une mise en œuvre efficace. L'implication du personnel interne présente un autre avantage : elle augmente son sentiment de responsabilité à l'égard des nouveaux indicateurs.

10.3.2 Conduite de projets pilotes

Le recours à des projets pilotes pour élaborer des indicateurs de conformité et d'application environnementales est fortement recommandé. Les projets pilotes donnent le temps de mettre au point et de tester des indicateurs avant de les mettre en œuvre complètement. Pendant cette période, les données peuvent être analysées, les indicateurs peuvent être perfectionnés ou ajustés et les erreurs peuvent être corrigées. Les projets pilotes peuvent être conçus pour tester les indicateurs sur une petite échelle (par exemple, dans le cadre d'un projet infranational restreint, tel que décrit ci-dessus) et peuvent être ensuite élargis et appliqués à une plus grande échelle (par exemple, à l'échelle d'un projet national global). Les projets pilotes sont particulièrement utiles lorsqu'il y a un effort coordonné visant à définir les leçons retenues du projet lors de sa conclusion.

10.3.3 Élaboration en plusieurs étapes

Lorsqu'on élabore plusieurs nouveaux indicateurs pour un programme de conformité et d'application environnementales, il est recommandé de procéder par étapes au cours d'une période de durée raisonnable. Bien que cela puisse signifier que l'ensemble complet des indicateurs ne sera pas immédiatement disponible, le temps employé à les élaborer produit une information plus précise et répartit la charge sur une période plus facile à gérer.

10.3.4 Consultation des experts

Les organismes qui ne disposent pas de compétences spécialisées suffisantes à l'interne ne doivent pas hésiter à faire appel à des experts externes pour combler leurs lacunes lors de l'élaboration des indicateurs de performance. Cela peut être particulièrement utile lors de l'élaboration de mesures complexes, par exemple pour établir des taux de conformité valides sur le plan statistique. Des experts en échantillonnage, en analyse statistique et en gestion fondée sur la performance des programmes publics peuvent apporter une aide utile.

10.3.5 Contrôle de la conception et des essais

L'élaboration d'un nouvel indicateur ou d'une nouvelle série d'indicateurs exige une attention continue de la direction pour s'assurer que les données appropriées sont recueillies, qu'elles sont recueillies de façon efficace et que les indicateurs permettent de comprendre la performance prévue du programme. Le contrôle de ces outils peut aussi permettre d'établir si certains indicateurs doivent être abandonnés ou ajoutés à l'effort de mise en œuvre.

10.3.6 Création et diffusion d'un plan d'élaboration

Il est important d'élaborer un plan qui décrit les tâches à effectuer pour mettre en œuvre les nouveaux indicateurs et qui fournit un calendrier comprenant des dates limites d'exécution des tâches. Le plan doit aussi préciser clairement l'utilisation des nouveaux indicateurs. Le plan doit être distribué aux gestionnaires et au personnel du programme, ainsi qu'aux parties intéressées externes, s'il y a lieu.

10.3.7 Rapports précis, fournis en temps voulu

La présentation de données, et en particulier de données qui soutiennent les nouveaux indicateurs, par des tiers internes ou externes doit être renforcée régulièrement par plusieurs mécanismes de communication. Des mesures doivent aussi être prises pour assurer la qualité des données (p. ex., vérifications aléatoires de données, échantillonnage et vérification de domaines particuliers de données), par un programme continu de contrôle de la qualité. L'une des façons les plus efficaces de présenter des rapports précis en temps voulu consiste pour les dirigeants à montrer qu'ils utilisent des indicateurs pour prendre des décisions concernant la stratégie du programme et la répartition des ressources.

10.4 Étape 3 : Utilisation des indicateurs

Les indicateurs de performance peuvent avoir de nombreuses utilités. La documentation concernant la gestion publique indique une grande variété d'utilisations des indicateurs de

performance par les programmes et les organismes du secteur public. Les utilisations les plus courantes sont les suivantes :

- Soutien stratégique et autres efforts de planification à long terme.
- Amélioration de l'efficacité des programmes.
- Détection des problèmes de performance et solutions.
- Présentation de données pour évaluations en profondeur des programmes.
- Communication avec le public et renforcement de l'obligation de rendre compte.
- Aide à la présentation de demandes concernant les opérations et la répartition des ressources.
- Formulation et justification des demandes de budget.
- Motivation du personnel à améliorer les programmes.

Pour les programmes de conformité et d'application environnementales, il y a au moins quatre façons d'utiliser les indicateurs de performance. Ces pratiques sont fortement recommandées, mais il est préférable de les considérer comme un menu où on peut faire des choix, plutôt que comme un processus étape par étape.

10.4.1 Contrôle de la performance avec rapports réguliers

Des rapports mensuels ou trimestriels sur les indicateurs de performance peuvent être fournis aux gestionnaires et au personnel du programme. Ces rapports peuvent donner un compte rendu à jour de la performance, en présentant les extraits et les résultats clés. Les rapports peuvent être organisés de manière à présenter les données de l'ensemble d'un programme ou à donner les détails sur les données correspondant aux diverses parties du programme. En plus des données sur les indicateurs de performance de l'année courante, qui fournissent une référence, les rapports doivent aussi fournir des données concernant la performance de l'année civile ou de l'exercice financier précédent.

10.4.2 Analyse de la performance des unités organisationnelles

Les données des indicateurs peuvent être organisées de manière à présenter un rapport à jour de la performance d'une unité organisationnelle particulière, telle qu'un bureau régional ou provincial d'un organisme national. Ces rapports peuvent contenir des données sur la performance de l'année civile ou de l'exercice financier courant, ou sur les tendances sur trois ans des extraits et des résultats clés, et des comparaisons avec les performances d'autres bureaux régionaux. Ces rapports peuvent mener à l'identification de problèmes spécifiques de

gestion et de performance de programme que les gestionnaires de l'unité organisationnelle peuvent être amenés à traiter.

10.4.3 Examen de l'efficacité de programmes particuliers

Les données des indicateurs peuvent servir à examiner l'efficacité de programmes particuliers (p. ex., conformité aux lois ou aux prescriptions concernant la propreté de l'eau). Les études portant sur l'efficacité de programmes particuliers peuvent être organisées en fonction de six questions fondées sur la performance, qui donnent un cadre d'analyse. Il s'agit des six questions suivantes :

1. Est-ce que le programme contribue à l'objectif de protection de la santé humaine et de l'environnement par ses mesures et ses stratégies?
2. Est-ce que le programme modifie le comportement de la communauté réglementée, de façon à améliorer la performance environnementale?
3. Est-ce que le programme atteint les niveaux appropriés de conformité dans les populations clés?
4. Parvenons-nous à atteindre les niveaux appropriés d'activités d'application dans la communauté réglementée?
5. Est-ce que le programme fournit une aide appropriée à nos partenaires au niveau des États, des provinces et des localités, pour soutenir leur travail d'amélioration de la performance environnementale?
6. Les ressources sont-elles utilisées de façon efficace pour obtenir les meilleurs résultats possibles?

Les indicateurs de performance pertinents sont disposés sous chaque question, de façon à répondre à la question avec autant d'exactitude que possible. Le cadre permet d'analyser les données sur les résultats et les activités qui ont produit ces résultats. Ces données peuvent être examinées pour détecter des tendances et obtenir plus d'information sur les combinaisons, les types et les quantités d'activités qui produisent les résultats les plus souhaitables.

10.4.4 Présentation de rapports aux publics externes

De nombreux organismes environnementaux fournissent des rapports au public, en réponse à des lois ou à des politiques. Pour les programmes de conformité et d'application environnementales, les indicateurs de performance peuvent fournir une information utile au public, aux contrôleurs législatifs, aux industries réglementées et aux organisations

environnementales. La présentation d'un rapport annuel aux publics externes peut servir les intérêts du programme. Les rapports qui soulignent les résultats obtenus par les activités et les extrants du programme peuvent renforcer le soutien à la mission de conformité et d'application. En décrivant les réalisations dans des termes qui soulignent les résultats (par exemple, quantités de réduction de pollution par les mesures d'application, amélioration des pratiques des installations grâce à l'aide à la conformité ou amélioration des taux de conformité dans un secteur particulier), on fournit un compte rendu de performance qui est utile à de nombreux publics.

10.5 Leçons communes

À mesure que les travaux concernant les indicateurs de programme ont évolué, des leçons communes ont été retenues :

- Une combinaison d'indicateurs (d'extrants et de résultats, quantitatifs et qualitatifs, statistiques et narratifs, regroupés et dissociés, nationaux et locaux) est nécessaire pour mesurer la performance, informer la direction et répondre à l'ensemble des publics et des besoins.
- Les indicateurs de performance sont particulièrement efficaces lorsqu'ils reflètent les priorités de gestion et qu'ils sont liés à un nombre limité de buts et d'objectifs de programme.
- L'augmentation de l'utilisation des indicateurs de résultats présente de nombreux défis, parce que les organismes ou les programmes peuvent influencer (mais pas nécessairement contrôler) les résultats.
- Les indicateurs de performance élaborés sur mesure et visant un problème particulier sont efficaces pour évaluer la performance dans la résolution de problèmes environnementaux et de problèmes de non-conformité particuliers.
- Les mesures de performance doivent servir principalement à améliorer l'efficacité et à gérer de façon plus stratégique, plutôt qu'à présenter simplement au public une image plus intéressante de ce qui a été réalisé.
- Lorsqu'on utilise des indicateurs pour améliorer la performance, les gestionnaires et le personnel du programme doivent comprendre que les données fournies par les indicateurs ont des limites. Ces données ont besoin d'un contexte (p. ex., une période, une référence ou une norme pour comparaison, etc.) pour réaliser leur pleine valeur en tant qu'outil de gestion. Dans de nombreux cas, les données provenant des indicateurs fournissent une sorte de voyant qui signale un besoin

d'analyse plus approfondie ou d'enquête supplémentaire, pour comprendre les forces et les influences qui agissent sur la performance du programme.

11. REFERENCES

¹ Cette section est fondée sur un certain nombre de publications et d'études importantes, notamment les suivantes : site Web de la Banque interaméricaine de développement, « Rule of Law », à l'adresse <http://www.iadb.org/sds/SCS/site2776e.htm>; Stratégies de communication pour programmes d'application, Document de soutien de la création de capacités, Atelier international de formation (*Communications Strategies for Enforcement Programs, Capacity Building Support Document, International Training Workshop*), p. 21 (1996) (qui souligne l'importance de créer la perception convenable : « Il est essentiel de faire en sorte que [la communauté réglementée] voie et croie qu'il y a une bonne chance de se faire prendre si on ne respecte pas les règles »), de l'AGENCE AMÉRICAINE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY – U.S. EPA);

Williams, E. et coll., *Examen de la valeur de l'environnement de l'Écosse*, COMMENTAIRES ÉCONOMIQUES TRIMESTRIELS (*Exploring the Value of Scotland's Environment, QUARTERLY ECON. COMMENTARY*) (Fraser of Allander Instit.), vol. 28, no. 1, mars 2004;

Williams, E. et coll., *La valeur des services de l'écosystème et du capital naturel de l'Écosse* (*The Value of Scotland's Ecosystem Services and Natural Capital*), JOURNAL OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY, vol. 13, no. 2, mars-avril 2003;

BBC News, La pollution atmosphérique cause des décès prématurés, 21 février 2005, à l'adresse <http://news.bbc.co.uk/2/hi/health/4283295.stm> ;

Bureau d'information du Massachusetts Institute of Technology, *Les réglementations environnementales réduisent les coûts de santé, selon une équipe du MIT* (*Environmental regulations cut health costs, MIT team finds*), 9 septembre 2005, à l'adresse <http://web.mit.edu/newsoffice/2005/health.html> ;

Voir aussi U.S. EPA, Les avantages et les coûts de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (*The Benefits and Costs of the Clean Air Act*), de 1970 à 1990 (1997), disponible à l'adresse <http://www.epa.gov/oar/sect812/copy.html>; Friends of the Earth

Europe et coll., *Réalisation des bonnes conclusions : faits et chiffres économiques concernant la proposition REACH (Reaching the right conclusions: Economic facts and figures on the REACH proposal)*, septembre 2006;
http://www.foe.co.uk/campaigns/safer_chemicals/chemical_reaction/REACH_facts&figures_Oct06.pdf ;

Voir aussi, Pedersen, Finn, et coll., Rpt. for DG Environment, *Les effets de REACH sur l'environnement et sur la santé humaine (The impact of REACH on the environment and human health)*, ENV.C.3/SER/2004/0042r,
http://ec.europa.eu/environment/chemicals/pdf/impact_on_environment_report.pdf;

Voir J. Spigelman, *Allocution prononcée à la conférence ICAC-Interpol*, Hong Kong; Carothers, Thomas *Remise en vigueur de la primauté du droit (The Rule of Law Revival)*, p. 77 FOREIGN AFFAIRS 95, 97 (1998).

Voir Porter, Michael E. & van der Linde, Claas, *Vert et compétitif : la fin de l'impasse (Green and Competitive: Ending the Stalemate)*, HARVARD BUS. REVIEW (1995); Porter, Michael E. & van der Linde, Claas, *Vers une nouvelle conception de la relation environnement-compétitivité (Toward a New Conception of the Environment – Competitiveness Relationship)*, J. OF ECON. PERSPECTIVES, Vol. 9(4), p. 97 (réimprimé en 1995 dans MAKING LAW WORK, vol. 2, p. 441 (discussion de la façon dont la réglementation environnementale peut encourager l'innovation); Cambridge Econometrics & AEA Technology, *Les avantages du virage écologique des affaires (The Benefits of Greener Business)* (2003), http://www.environment-agency.gov.uk/commondata/acrobat/benefits_of_green_business1.pdf;

Voir l'ensemble de Dowell, Glenn, Hart Stuart, & Yeung, Bernard, *Les normes environnementales mondiales des entreprises ont-elles pour effet de créer ou de détruire la valeur marchande? (Do Corporate Global Environmental Standards Create or Destroy Market Value?)*, 46(8) MGMT. SCI. 1059 (2000), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 2, p. 465; réseau des chefs des agences européennes de protection de l'environnement, *La déclaration de Prague : la contribution d'une bonne réglementation environnementale à la compétitivité (The Prague Statement: The Contribution of good*

environmental regulation to competitiveness) (2005), disponible à l'adresse <http://inece.org/praguestatement>.

² Becker, Gary S., *Crime et châtement : une approche économique (Crime and Punishment: An Economic Approach)*, 76(2) J. POLITICAL ECON. 169 (1968), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 1, p. 115 (qui explique que les transgresseurs potentiels réagissent à la probabilité de détection et à la sévérité de la sanction).

³ Rechtschaffen, Clifford & Markell, David L., LA RÉINVENTION DE L'APPLICATION ENVIRONNEMENTALE ET LA RELATION ENTRE LES ÉTATS ET LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (REINVENTING ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT AND THE STATE/FEDERAL RELATIONSHIP), chapitres 2 et 3 (2003), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 1, p. 157; Silberman, Jon B., *La dissuasion environnementale fonctionne-t-elle? Les preuves qu'elle fonctionne ne manquent pas, mais nous devons comprendre comment et pourquoi (Does Environmental Deterrence Work? Evidence and Experience Say Yes, But We Need to Understand How and Why)*, p. 30 ENVTL. LAW REPORTER 10523 (2000), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 1, p. 379.

⁴ Cohen, *id.* (citation de Burby, R.J. & Paterson, R.G. , *Amélioration de la conformité aux réglementations environnementales d'État (Improving Compliance with State Environmental Regulations)*, 12(4) J. POLICY ANALYSIS & MGMT, 753-72 (1993)).

⁵ Voir OCDE, *Principes directeurs pour la réforme des autorités d'application environnementale dans les économies en transition de l'Europe de l'Est, du Caucase et de l'Asie centrale (Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia)* (2003), disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/36/51/26756552.pdf>.

⁶ *Id.* p. 3.

⁷ ISO, *L'essentiel d'ISO 1400 (The ISO 1400 Essentials)*, disponible à l'adresse http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_standards/iso_9000_iso_14000/iso_14000_essentials.htm.

⁸ Site Web du programme de gestion responsable (Responsible Care®) de l'industrie chimique, disponible à l'adresse <http://www.responsiblecare.org>.

⁹ Site Web du programme Défi-climat (Climate Challenge) du ministère de l'Énergie des États-Unis (U.S. Department of Energy), *disponible à l'adresse* http://www.climatevision.gov/climate_challenge/factsheet.htm.

¹⁰ Voir l'ensemble du projet IMPEL « Élaboration d'une liste de contrôle pour évaluer la possibilité de mise en œuvre et d'application de la législation » (Developing a checklist for assessing legislation on practicability and enforceability) (2006) *disponible à l'adresse* http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/pe_checklist.pdf.

¹¹ Shimshack, Jay P. & Ward, Michael B, *Réputation de l'organisme de réglementation, application et conformité environnementale (Regulator Reputation, Enforcement & Environmental Compliance)*, J. ENVTL. ECON. & MGMT. (2005) (discussion du besoin de concevoir des systèmes d'application qui permettent à l'organisme de réglementation de maintenir sa crédibilité); voir aussi, Bowles, Chester, PROMESSES À RESPECTER : MES ANNÉES DANS LA FONCTION PUBLIQUE (PROMISES TO KEEP: MY YEARS IN PUBLIC SERVICE), 1941-1969, 25 (1971) (estimation selon laquelle 20 % de ceux qui appartiennent à la population réglementée se conforment automatiquement à toute réglementation, 5 % essaient de s'y soustraire, et les 75 % restants se conforment tant qu'ils pensent que les 5 % de transgresseurs se feront prendre et seront punis).

¹² De Aragão, Murillo & Bunker, Stephen, *Brésil : inégalités régionales et diversité écologique dans un système fédéral (Brazil: Regional Inequalities and Ecological Diversity in a Federal System)*, dans *Implication des pays : renforcement de la conformité par des accords environnementaux internationaux (Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords)* p. 437-474 (Weiss & Jacobson, eds., 1998), réimprimé dans *MAKING LAW WORK*, Vol. 1, p. 337.

¹³ Les lois environnementales peuvent contenir des dispositions qui permettent à une source réglementée de demander au gouvernement de l'exempter d'une prescription générale. Cette exemption est appelée une « dérogation » et contient des modalités et conditions particulières semblables à celles d'un permis. Les installations peuvent demander des dérogations pour diverses raisons. Par exemple, si leurs conditions d'exploitation sont différentes de celles qui avaient été considérées lors de l'établissement de la norme, ou si des circonstances physiques particulières (telles que le captage d'eau naturellement contaminée) rendent la conformité impossible.

¹⁴ CCE, *Bonnes pratiques des systèmes de gestion de l'environnement pour les petites et moyennes entreprises* (2005) disponible à l'adresse http://www.cec.org/files/PDF/ECONOMY/EMS-Report_fr.pdf, p. 4, p. 29.

¹⁵ Pour consulter la base de données des lois et réglementations des États-Unis actuellement ouvertes aux commentaires du public, voir <http://www.regulations.gov>.

¹⁶ China Watch, *L'Administration nationale de la protection de l'environnement* (State Environmental Protection Administration - SEPA) diffuse une nouvelle mesure sur la participation du public au processus d'évaluation des répercussions environnementales, 2006, disponible à l'adresse <http://www.worldwatch.org/node/3886>.

¹⁷ La liste des centres d'aide à la conformité (Compliance Aide Centers) de l'U.S. EPA est disponible à l'adresse <http://www.epa.gov/Compliance/aide/centers/index.html>.

¹⁸ Les centres d'aide à la conformité environnementale offrent une aide ciblée à la communauté réglementée (Environmental Compliance Aide Centers Deliver Targeted Help to the Regulated Community), Thomas, Deborah Limanon, Watcharee, Simachaya, Wijarn, Nepomuceno, Dolora, <http://www.inece.org/conference/8/papers.html>.

¹⁹ PNUE, *Sauvetage de la couche d'ozone : le PNUE répond à l'évolution des besoins des pays en développement pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal* (Saving the ozone layer: UNEP responds to evolving needs of developing countries in implementing the Montreal Protocol)(2002), disponible à l'adresse http://www.unep.org/Ozone/Press_Releases/25March_2002.pdf.

²⁰ Voir la politique de vérification de l'U.S. EPA à l'adresse <http://www.epa.gov/oecaerth/incentives/auditing/auditpolicy.html>.

²¹ Pour plus d'information sur la politique de vérification environnementale du Profepa (en espagnol), voir <http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/AuditoriaAmbiental/>.

²² Krahn, Peter, *Application contre conformité volontaire : Examen des initiatives d'application stratégique mises en œuvre par le bureau de la Région du Pacifique et du Yukon d'Environnement Canada* (Enforcement versus Voluntary Compliance: An Examination of the Strategic Enforcement Initiatives Implemented by the Pacific and Yukon Regional Office of Environment Canada), de 1983 à 1998, réimprimé dans MAKING LAW WORK, Vol. 2, p. 305.

²³ Afsah, Shakeb, Laplante, Benoit & Wheeler, David, *Réglementation à l'ère de l'information : Programme indonésien d'information publique pour la gestion*

environnementale (Regulation in the Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management) (Banque mondiale, Nouvelles idées dans la réglementation de la pollution (New Ideas in Pollution Regulation), 1997), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 2, p. 75 et 78.

²⁴ Wang, Hua, et coll., *Cotation publique de la performance environnementale de l'industrie : Programme Greenwatch de la Chine (Public Ratings of Industry's Environmental Performance: China's Greenwatch Program)*, comptes-rendus de la sixième conférence de l'INECE, vol. 2 (2002), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 2, p. 85 et 87; voir aussi le communiqué de presse de la Banque mondiale, *Les pollueurs de la Chine doivent faire face à l'examen du public (Polluters in China Face Public Scrutiny)*, 17 mai 2006.

²⁵ Pour obtenir un aperçu, voir Potter, S. and Parkhurst, G., *Politique de transports et réforme des taxes sur les transports (Transport Policy and Transport Tax Reform)* (2005), disponible à l'adresse http://oro.open.ac.uk/4380/1/Potter_and_Parkhurst_17_2_05.pdf.

²⁶ Pour plus d'information sur les inspections et sur les autres types de contrôle de la conformité, voir Zaelke, Durwood, Kaniaru, Donald et Kružíková, Eva, eds., *MISE EN APPLICATION DE LA LOI : CONFORMITÉ ENVIRONNEMENTALE & DÉVELOPPEMENT DURABLE (MAKING LAW WORK: ENVIRONMENTAL COMPLIANCE & SUSTAINABLE DEVELOPMENT)*, vol. 2, p. 372-375 (2005) (discussion de la documentation sur les inspections en tant que moyen d'assurance de la conformité et de l'application) [ci-après MAKING LAW WORK].

²⁷ Voir Agence de la protection de l'environnement des États-Unis (U.S. Environmental Protection Agency), *CONDUITE D'INSPECTIONS DE CONFORMITÉ ENVIRONNEMENTALE, MANUEL PRATIQUE DE L'INSPECTEUR, ÉDITION INTERNATIONALE (CONDUCTING ENVIRONMENTAL COMPLIANCE INSPECTIONS, INSPECTOR'S FIELD MANUAL, INTERNATIONAL EDITION)* (2002), disponible à l'adresse <http://www.inece.org/manual> [appelé ci-après le Manuel de service de l'EPA].

²⁸ Nguyen, Ngoc Sinh & Phung, Van Vui, *Sondage à grande échelle utilisant les inspections environnementales pour évaluer et mettre en application la loi sur la protection de l'environnement du Vietnam (A Large Scale Survey Using Environmental Inspections to Assess and Enforce the Implementation of the Law on Environmental*

Protection in Vietnam), 1997, Comptes-rendus de la 5^e conférence de l'INECE, vol. 1 (1998), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 1, p. 415, p. 421.

²⁹ Telle que définie par l'U.S. EPA, la « vérification » (ou « audit ») désigne un « examen systématique, documenté, périodique et objectif effectué par des entités réglementées et portant sur les opérations et les pratiques d'une installation concernant l'observation des prescriptions environnementales ». *Énoncé de la politique de vérification environnementale (Environmental Auditing Policy Statement)*, OPPE-FRL-3046-6, 51 Fed. Reg. 25,004, p. 20,006 (9 juillet 1986).

³⁰ PNUE, MANUEL DE LA CONFORMITÉ ET DE L'APPLICATION DES ENTENTES ENVIRONNEMENTALES MULTILATÉRALES (MANUAL ON COMPLIANCE WITH AND ENFORCEMENT OF MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS) (2006) [appelé ci-après MANUEL DE LA CONFORMITÉ DU PNUE]; voir aussi la Loi sur le contrôle et la gestion des produits chimiques et des pesticides dangereux de la Gambie (Gambia Hazardous Chemicals and Pesticides Control and Management Act) (1994).

³¹ Voir RÉSEAU DE L'UNION EUROPÉENNE POUR L'APPLICATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE (EUROPEAN UNION NETWORK FOR THE IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT OF ENVIRONMENTAL LAW), LIVRE DE RÉFÉRENCE DE L'IMPEL POUR LES INSPECTIONS ENVIRONNEMENTALES (1999), *disponible à l'adresse* <http://ec.europa.eu/environment/impel/pdf/refbook.pdf>.

³² Le but d'une conférence d'ouverture est d'informer l'installation sur les intentions de l'organisme concernant l'inspection et de s'informer sur le fonctionnement et la structure de l'installation, ce qui comprend l'agencement, la structure de direction, les procédés de l'usine, et les protocoles de sécurité. Manuel de service de l'EPA (EPA Field Manual), voir la note 27 ci-dessus.

³³ Voir p.ex., Manuel de service de l'EPA, voir note II ci-dessus, p. 27.

³⁴ Manuel de service de l'EPA (EPA Field Manual), voir la note 27 ci-dessus; voir aussi RÉSEAU DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA MISE EN ŒUVRE ET L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE (EUROPEAN UNION NETWORK FOR THE IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT OF ENVIRONMENTAL LAW), CRITÈRES MINIMUM DE L'IMPEL POUR LES INSPECTIONS (IMPEL MINIMUM CRITERIA FOR INSPECTIONS) (1997), *disponible à l'adresse* http://ec.europa.eu/environment/impel/impel_guidance_doc.htm#min_criteria.

³⁵ « Les enquêtes fondées sur les procédés sont des évaluations globales d'installation qui se concentrent initialement sur une compréhension globale de tous les

procédés d'exploitation et d'entretien de l'installation. L'enquête fondée sur les procédés comprend le suivi des matières premières tout au long des opérations industrielles et de soutien, l'identification de sous-produits, de co-produits et de produits, l'identification des déchets générés et l'établissement de la façon dont ces déchets sont finalement gérés. » U.S. EPA, « Centre national des enquêtes d'application » (National Enforcement Investigations Center), à l'adresse <http://www.epa.gov/compliance/basics/neic.html>.

³⁶ La présentation de « déclarations exceptionnelles » n'est requise que lorsqu'une violation ou une violation potentielle a été détectée.

³⁷ Alors que les « déclarations exceptionnelles » ne surviennent que lorsqu'une violation a été détectée, les « déclarations à intervalles fixes » surviennent à intervalles réguliers, qu'une violation ait été détectée ou non.

³⁸ INECE, Comparaison internationale des prescriptions d'auto-contrôle, auto-vérification et auto-consignation applicables aux sources (International Comparison of Source Self-Monitoring, Reporting, and Recordkeeping Requirements) (1996), disponible à l'adresse <http://www.inece.org/PDFDocs/source.pdf>.

³⁹ Casey-Lefkowitz, Susan, et coll., *L'évolution du rôle des citoyens dans l'application environnementale (The Evolving Role of Citizens in Environmental Enforcement)*, Comptes-rendus de la 4^e conférence de l'INECE, vol. 1 (1996), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 1, p. 559, p. 566-567; voir aussi le site Web de l'Isaak Walton League of America, à l'adresse <http://www.iwla.org>.

⁴⁰ Ordonnance administrative 96-37 du ministère de l'Environnement et des ressources naturelles (2 décembre 1996), « Révision de l'ordonnance administrative ministérielle 21 pour renforcer le système EIS » (Revising DAO 21 To Further Strengthen the EIS System), <http://www.emb.gov.ph/laws-eia.htm>.

⁴¹ Loi 13.577 Création des travaux sanitaires de la nation, articles 31 et 32, Décret 674/89 Régime contre la contamination des rivières Bs. As. 29/05/89 (Ley 13.577 Creación de la Obras Sanitaria de la Nación, art. 31 y 32, Decreto 674/89 Reginman contra la Contaminación de Rios Bs. As. 29/V/89).

⁴² Casey-Lefkowitz et coll., note 39 ci-dessus, p. 568-569.

⁴³ Centre environnemental régional pour l'Europe centrale et de l'Est, *État des pratiques de participation du public à la prise de décision environnementale dans l'Europe centrale et de l'Est (Status of Public Participation Practices in Environmental*

Decisionmaking in Central and Eastern Europe), septembre 1995; Casey-Lefkowitz et coll., note 39 *ci-dessus*.

⁴⁴ Loi n° 183/2006 Coll., sur la planification territoriale et le code de la construction [la Loi sur la construction] (une version amendée de cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007). Voir aussi Casey-Lefkowitz et coll., note 39 *ci-dessus*.

⁴⁵ Site Web du Commissaire pour la protection des droits civils, *disponible à l'adresse* <http://www.rpo.gov.pl/index.php?s=3>.

⁴⁶ *Application par les citoyens : Outils pour une participation efficace (Citizen Enforcement: Tools for Effective Participation)*, Comptes rendus de la 5^e conférence de l'INECE (1998), *disponible à l'adresse* <http://www.inece.org/CBldg%20Docs/citenf.pdf> ; Environmental Law Institute, *Ébauche de rapport de l'autorité environnementale dans : Examen du cadre légal et institutionnel de la protection de l'environnement au niveau de l'État (Draft Report of Environmental Authority in: A Review of the Legal and Institutional Framework for Environmental Protection at the State Level)* (1996); Loi générale de l'écologie équilibrée et de la protection du milieu ambiant, article 189 (Ley General de Ecología Equilibrada y Protección Ambiental, art. 189), *discutée dans* Katherine M. Bailey, *Note : Participation des citoyens à l'application environnementale au Mexique et aux États-Unis : Étude comparative (Note : Citizen Participation in Environmental Enforcement in Mexico and the United States: A Comparative Study)*, 16 GEO. INTL. ENVTL. L. REV. p. 323 (2004).

⁴⁷ Bailey, *id.*

⁴⁸ Cette liste d'autorités d'application est une combinaison et n'apparaît dans aucune loi ni aucun pays particulier. Selon le territoire, chaque autorité peut être octroyée directement par la loi ou par ordonnance de la Cour.

⁴⁹ Panek-Gondek, Krystyna, *Expérience de l'inspectorat de la protection de l'environnement dans la mise en œuvre et la mise en application de la loi environnementale en Pologne (Experience of the Inspectorate for Environmental Protection in Implementation and Enforcement of Environmental Law in Poland)*, Comptes-rendus de la 6^e conférence de l'INECE (2002), <http://www.inece.org/conf/proceedings2/23-Inspectorate.pdf>.

⁵⁰ MANUEL SUR LA CONFORMITÉ DU PNUE, note 30 *ci-dessus*.

⁵¹ Voir le site Web de l'U.S. EPA, « Conformité et application » (Compliance and Enforcement), <http://www.epa.gov/compliance>; voir aussi, « Diffusion par l'U.S. EPA de directives sur les poursuites pénales d'application intentées par l'agence » (U.S. EPA to Release Guidance on Which Criminal Enforcement Actions the Agency Will Pursue), Bulletin 14 de l'INECE, <http://www.inece.org/newsletter/14/>.

⁵² Porter, Michael E. & van der Linde, Class, *Vert et compétitif : La fin de l'impasse (Green and Competitive: Ending the Stalemate)*, HARVARD BUS. REVIEW (1995); voir aussi, Porter & van der Linde, *Vers une nouvelle conception de la relation environnement-compétitivité (Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship)*, 9(4) J. OF ECON. PERSPECTIVES 97 (1995), réimprimé dans MAKING LAW WORK, vol. 2, p. 441.

⁵³ Oposa, Jr., Antonio A., *Une approche socio-culturelle de la conformité à la loi environnementale : Scénario des Philippines (A Socio-Cultural Approach to Environmental Law Compliance: A Philippine Scenario)*, Comptes-rendus de la 5^e conférence de l'INECE, vol. 1 (1998).

⁵⁴ Cette feuille s'inspire d'une feuille de calcul utilisée pour un programme environnemental des États-Unis.

⁵⁵ Les ajustements peuvent varier de -20 % à +20 % pour les facteurs 1, 2 et 3, et de -100 % à 0 % pour le facteur 4. Le choix des pourcentages appropriés est fondé sur un jugement subjectif et doit être équitable par rapport aux ajustements effectués lors du calcul des sanctions appliquées pour d'autres violations similaires.

⁵⁶ Les projets environnementaux supplémentaires sont des projets favorables à l'environnement que l'installation poursuit ou va poursuivre.

⁵⁷ MANUEL DE LA CONFORMITÉ DU PNUE, note 32 ci-dessus.

⁵⁸ Aller « au-delà de la conformité » signifie « dépasser volontairement les normes environnementales ». Voir Arora, Seema & Gangopadhyay, Shubhashis, *Vers un modèle théorique du dépassement volontaire de la conformité (Toward a theoretical model of voluntary overcompliance)*, 28 J. ECON. BEHAVIOR & ORG. p. 289 (1995); voir aussi Bruce Smart ed., *AU-DELÀ DE LA CONFORMITÉ : UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'ENVIRONNEMENT DE LA PART DE L'INDUSTRIE (BEYOND COMPLIANCE: A NEW INDUSTRY VIEW OF THE ENVIRONMENT)* (1992).

⁵⁹ Le texte de cet encadré est extrait de : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Pratiques participatives d'application de la loi côtière dans les Philippines* (2003), *disponible à l'adresse* <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-lesson5.pdf>.

⁶⁰ Kravchenko, Svitlana, *Application par les citoyens de la loi environnementale en Europe de l'est (Citizen Enforcement of Environmental Law in Eastern Europe)*, 10 *Widener L. Rev.* 475 (2004), réimprimé dans *MAKING LAW WORK*, vol. 1, p. 591, p. 592.

⁶¹ Bandi, Dr. Gyula, *Application environnementale en Hongrie – Aujourd'hui et demain (Environmental Enforcement in Hungary – Today and Tomorrow)*, <http://www.inece.org/2ndvol1/bandi.htm>; voir aussi, Global Legal Group, *GUIDE JURIDIQUE COMPARATIF INTERNATIONAL DE LA LÉGISLATION ENVIRONNEMENTALE (INTERNATIONAL COMPARATIVE LEGAL GUIDE TO: ENVIRONMENT LAW)* 2006, p. 196, <http://www.iclg.co.uk/khadmin/Publications/pdf/735.pdf>.

⁶² Pour plus d'information sur les litiges d'intérêt public et les poursuites engagées par les citoyens, voir Thompson, Jr., Barton H., *Symposium : Innovations dans la politique environnementale : L'innovation continue de l'application par les citoyens (Symposium: Innovations in Environmental Policy: The Continuing Innovation of Citizen Enforcement)*, 2000 *U. of Illinois L. Rev.* 185 (2000), réimprimé dans *MAKING LAW WORK*, vol. 1, p. 577; pour plus d'information générale sur les procédures des litiges d'intérêt public en Inde, voir le site Web Helpline law, <http://www.helplinelaw.com/docs/pub-i-litigation/index.php>.

⁶³ CONSTITUTION DU BRÉSIL, art. 5, § LXXIII.

⁶⁴ CONSTITUTION DU BRÉSIL, art. 129.

⁶⁵ Site Web du Nat'l Env'tl. Law Center, « About NELC », *disponible à l'adresse* <http://www.nelconline.org/nelc.asp?id2=15157>.

⁶⁶ *Application par les citoyens : Outils d'une participation efficace (Citizen Enforcement: Tools for Effective Participation)*, Comptes-rendus de la 5^e conférence de l'INECE (1998), <http://www.inece.org/CBldg%20Docs/citenf.pdf>; pour consulter des exemples d'entente de bon voisinage, voir le site Web Civic Practices Network, « Ententes de bon voisinage : un outil pour la justice environnementale et sociale » (Good Neighbor Agreements: A Tool for Environmental and Social Justice), *disponible à l'adresse* <http://www.cpn.org/topics/environment/goodneighbor.html>.

-
- ⁶⁷ ENTENTES DE BON VOISINAGE, note 66 *ci-dessus*.
- ⁶⁸ MANUEL DE LA CONFORMITÉ DU PNUE, note 30 *ci-dessus*.
- ⁶⁹ Site Web de l'U.S. EPA, « À propos des partenariats de performance » (About Performance Partnerships), *disponible à l'adresse*
<http://www.epa.gov/ocirpage/nepps/about.htm> .
- ⁷⁰ MANUEL DE LA CONFORMITÉ DU PNUE, note 30 *ci-dessus*.
- ⁷¹ Pour plus d'information, voir Interpol, « Ecomessage : document d'information » (Ecomessage: Briefing Document), *disponible à l'adresse*
http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Pollution/Eco_message.pdf.
- ⁷² Réseau européen pour la mise en œuvre et l'application de la législation environnementale, À propos d'IMPEL, *disponible à l'adresse*
<http://ec.europa.eu/environment/impel/introduction.htm> .
- ⁷³ Site Web du Réseau de conformité et application environnementales pour l'accession (ECENA), « Introduction », *disponible à l'adresse*
<http://www.rec.org/REC/Programs/rerep/ecena/Introduction.html> .
- ⁷⁴ Site Web du Réseau maghrébin pour la conformité et l'application environnementales (NECEMA), *disponible à l'adresse*
<http://www.inece.org/mena/necema/index.html>.
- ⁷⁵ Gerardu, Jo J.A. & Zaelke, Durwood, *L'importance des réseaux internationaux d'application environnementale – Exemple de l'INECE (The Importance of International Environmental Enforcement Networks – INECE as an example)*, ELNI REVIEW, n° 2, 2005, p. 3-7.
- ⁷⁶ MANUEL DE LA CONFORMITÉ DU PNUE, note 30 *ci-dessus*.
- ⁷⁷ Secrétariat de l'INECE, Directives des mesures de performance pour les praticiens de la conformité et de l'application environnementales (Performance Measurement Guidance for Environmental Compliance and Enforcement Practitioners), deuxième édition, avril 2008, *disponible à l'adresse*
<http://www.inece.org/indicators/guidance.pdf>.