Les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement

Compte rendu de la conférence
Dialogue nord-américain

COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE

1 9 9 9

La présente publication a été préparée par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) et ne reflète pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

Cette publication peut être reproduite en tout ou en partie sous n'importe quelle forme, sans le consentement préalable du Secrétariat de la CCE, mais à condition que ce soit à des fins éducatives ou non lucratives et que la source soit mentionnée. La CCE apprécierait recevoir un exemplaire de toute publication ou de tout écrit inspiré du présent document.

Publié par la section des communications et de la sensibilisation du public du Secrétariat de la CCE.

Pour de plus amples renseignements sur le présent rapport ou sur d'autres publications de la CCE, s'adresser à :

COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tél. : (514) 350–4300 • Téléc. : (514) 350–4314

http://www.cec.org

ISBN 2-922305-35-X
Édition espagnole : ISBN 2-922305-34-1
Édition anglaise : ISBN 2-922305-33-3

© Commission de coopération environnementale, 1999

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 1999
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 1999

Disponible en español – Available in English

Papier :	50 % recyclé, dont 20 % de postconsommation, sans vernis ni chlore atomique
Encre :	À base d'huile végétale, sans chlore ni métaux lourds
Solution de mouillage :	Sans alcool isopropylique, moins de 1 % de matière volatile
Solvant :	À faible teneur en matière volatile
Conception graphique :	Station | Communications

Imprimé au Canada

Avant-propos v

Remerciements ix

Partie 1 **Dialogue sur les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement 1**

I. Introduction au dialogue : le défi posé par la mise en œuvre d'indicateurs de l'application efficace de la législation sur l'environnement 3

Eduardo Macip Zúñiga 5

Antonio Azuela de la Cueva 6

Sylvia Lowrance 9

Résumé du débat 12

II. Les éléments à considérer dans l'établissement et l'utilisation d'indicateurs de l'application et de l'observation de la législation sur l'environnement 15

Le point de vue de l'État, *Alfredo F. David Gidi* 17

Le point de vue du secteur privé, *Nancy Newkirk* 20

L'intérêt public, *Ann Hillyer* 24

Résumé du débat 28

III. Les orientations nouvelles en Amérique du Nord 31

La stratégie nationale en matière d'indicateurs de performance adoptée par l'EPA des États-Unis, *Michael Stahl* 33

Le système d'évaluation des résultats de la Floride, *Michael Phillips* 39

Les enseignements du secteur privé en ce qui concerne le recours à une partie indépendante pour vérifier l'application du droit de l'environnement par l'État, *Kernaghan Webb* 44

Résumé du débat 47

IV. Les leçons tirées de ce qui s'est fait ailleurs

Groupe 1 51

Les leçons tirées d'une étude sur la mise en œuvre du droit international de l'environnement, *David G. Victor* 53

L'expérience de la Commission européenne, *Charles Pirotte* 57

Résumé du débat — Groupe 1 62

Groupe 2 65

Le comportement des différents secteurs d'activité face aux mesures de protection de l'environnement, officielles et autres, dans les pays nouvellement industrialisés : le cas de la Thaïlande, *Theodore Panayotou, Todd Schatzki* et *Qwanruedee Limvorapitak* 67

La méthode de l'évaluation rapide : un outil pour évaluer la performance du secteur industriel au chapitre de l'environnement dans les pays en développement, *Jean Aden* 80

Résumé du débat — Groupe 2 84

V. Synopsis 87

Le mot de la fin, *Sylvia Lowrance* 89

Résumé du débat 91

VI. Appendices

Appendice A : Liste des participants 93

Appendice B : Ordre du jour de la conférence Dialogue nord-américain sur les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement 101

Partie 2 **Documents de travail 107**

Annexe 1 Les indicateurs du respect des prescriptions environnementales : politique et pratique au Mexique A1–1

Annexe 2 Les indicateurs du respect des prescriptions environnementales : politique et pratique aux États-Unis A2–1

Annexe 3 Les indicateurs du respect des prescriptions environnementales : politique et pratique au Canada A3–1

Annexe 4 Les indicateurs de la réaction publique en tant qu'indicateurs de l'efficacité des politiques, des stratégies et des programmes relatifs au respect et à l'application du droit de l'environnement : étude et analyse de la situation au Canada . . A4–1

Annexe 5 Les indicateurs de l'application de la législation sur l'environnement au sein de l'Union européenne et de ses États membres A5–1

Avant-propos

Le contexte

Le Canada, le Mexique et les États-Unis ont signé en 1993 l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Cet accord, qui prévoyait la création de la Commission de coopération environnementale (CCE), comporte pour les trois pays signataires des obligations et des engagements, notamment en ce qui touche la mise en œuvre du droit de l'environnement. L'article 5 de l'Accord impose aux Parties l'obligation d'appliquer efficacement les lois et règlements nationaux en matière d'environnement, dans le but d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de respect des prescriptions. Qui plus est, le même article dresse une liste, non exclusive, de mesures aptes à assurer l'application efficace des prescriptions. L'article 6 de l'Accord exige que les Parties mettent également en œuvre des mesures déterminées afin d'assurer au public des moyens légaux, notamment le droit de demander aux autorités de faire enquête en cas d'allégation concernant une infraction, droit assorti de l'obligation pour les autorités de tenir dûment compte de toute demande à cet égard. L'article 12 de l'Accord exige des Parties qu'elles présentent un rapport public annuel sur la façon dont elles s'acquittent de leurs obligations en matière d'application de leurs lois et règlements, rapport dans lequel elles doivent présenter des données sur les mesures prises afin d'assurer l'application de leurs lois et règlements. Enfin, rappelons que le Conseil de la CCE a pour mission de favoriser l'application efficace, par les Parties, de leurs lois et règlements respectifs en matière d'environnement, de favoriser l'observation de ces lois et règlements et d'encourager la coopération technique entre les Parties.

L'Accord institue également un certain nombre de procédures concernant l'examen de l'efficacité des mesures prises par les Parties pour assurer l'application des lois et règlements. L'une de ces procédures prévoit l'examen de toute allégation, d'un particulier ou d'une organisation non gouvernementale (ONG), de manquement par une Partie à l'obligation de veiller à l'application efficace de ses lois et règlements en matière d'environnement. Une autre procédure prévoit l'examen et le règlement des différends entre Parties en cas d'allégation concernant un manquement persistant, de la part d'une Partie, à l'obligation d'appliquer efficacement ses lois et règlements en matière d'environnement. Dans le cas de cette dernière catégorie d'allégation, si le manquement n'est pas corrigé, cela peut entraîner l'imposition de sanctions pécuniaires ou commerciales.

Dans le but de favoriser le respect des obligations mentionnées ci-dessus, la CCE a mis sur pied en 1995 le Programme de coopération en matière d'application des lois. Le Programme a notamment pour but d'aider les Parties à établir leurs rapports annuels sur les obligations qui leur sont imposées par l'ANACDE au chapitre de l'application des lois et règlements et de les aider dans la recherche de meilleurs indicateurs ou autre instrument de mesure relativement à l'application efficace et à l'observation des lois et règlements. Les travaux du Programme se déroulent sous la direction du Groupe de travail nord-américain sur la coopération en matière d'application et d'observation de la législation environnementale. Mis sur pied en 1996 par le Conseil de la CCE, le Groupe se compose de hauts fonctionnaires chargés de l'application des lois et règlements relatifs à l'environnement qui représentent les autorités publiques compétentes à l'échelon des pays, des États et des provinces.

Le Projet relatif aux indicateurs de la conformité aux lois sur l'environnement

En 1997, la CCE a lancé un projet, mis en œuvre sous la direction du Groupe de travail nord-américain sur la coopération en matière d'application et d'observation de la législation environnementale, visant l'établissement d'indicateurs ou de critères destinés à évaluer l'efficacité des Parties à mettre en œuvre des politiques et des programmes qui assurent l'application efficace des prescriptions environnementales. Le Projet poursuit notamment les objectifs suivants :

À court terme :

- constituer un dossier sur les travaux menés par les Parties en vue d'instaurer des critères et des méthodes destinés, d'une part, à évaluer les indicateurs de l'application efficace de leurs politiques, programmes et stratégies respectifs en matière d'application des lois sur l'environnement, et d'autre part, à réagir aux indicateurs;
- faciliter les échanges de renseignements et le partage de connaissances entre les gouvernements au sujet de l'établissement et de l'utilisation des indicateurs;
- offrir aux gouvernants, à la population et aux entreprises un forum permettant d'échanger des points de vue sur l'établissement et l'utilisation des indicateurs et sur l'analyse des tendances observées dans chaque pays au plan des résultats, dans l'optique d'établir une base de référence.

À long terme :

- étudier l'utilité d'indicateurs nord-américains de l'efficacité des politiques, programmes et stratégies relatifs à l'application des lois et règlements en matière d'environnement;
- appuyer l'établissement d'indicateurs plus efficaces;
- renseigner le public sur la façon dont les Parties s'acquittent de leurs obligations en matière d'application des lois et règlements à l'aide d'indicateurs conformes aux modalités convenues.

L'avancement des travaux

Le présent rapport fait le point sur les travaux réalisés dans le cadre du Projet relatif aux indicateurs. La première partie du rapport est constituée d'un compte rendu de la conférence intitulée *Dialogue nord-américain sur les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement*, une conférence parrainée par la CCE, qui s'est déroulée à Puebla, au Mexique, au mois de mai 1998. Cette manifestation, organisée dans le cadre du Programme de coopération en matière de droit et d'application des lois, avec la coopération du Groupe de travail nord-américain sur la coopération en matière d'application et d'observation de la législation environnementale, a réuni des représentants des pouvoirs publics, du milieu des affaires et des ONG d'Amérique du Nord. Les travaux ont porté sur les questions suivantes :

- Quelles sont les principales questions et les principales difficultés reliées à l'établissement et à l'utilisation d'indicateurs de l'application efficace des prescriptions environnementales?
- Les indicateurs d'application efficace doivent-ils être liés à des indicateurs de performance générale en matière d'environnement? Si oui, qu'est-ce que cela suppose pour les deux catégories d'indicateurs et quels sont les mécanismes qui permettraient d'établir un lien entre les deux?
- Les indicateurs actuels permettent-ils de bien évaluer à la fois le résultat des mesures classiques et le résultat de nouvelles mesures, soit des mesures d'autodiscipline, en matière d'application des lois et règlements?
- Existe-t-il déjà des indicateurs ou des méthodes d'évaluation des résultats, nationaux ou internationaux, qui puissent servir d'exemples?

Le compte rendu comporte le texte des exposés, un résumé des débats et la liste des participants.

La deuxième partie du rapport réunit les rapports commandés par la CCE pour qu'ils servent de documents de travail aux fins de la Conférence et qu'ils servent également de base de référence dans le cadre des travaux qui seront menés conjointement dans ce domaine. Les rapports présentés sont les suivants :

- des rapports sur les politiques, les programmes et les stratégies du Canada, du Mexique et des États-Unis dans le domaine des indicateurs de l'application efficace du droit de l'environnement;
- un rapport qui dresse un bilan sommaire de ce qui s'est fait en Europe dans le domaine de l'établissement et de l'utilisation d'indicateurs de l'application efficace du droit de l'environnement;
- un rapport sur l'usage qui est fait ou qui pourrait être fait d'indicateurs de la réaction du public aux fins d'évaluer l'efficacité des politiques, des programmes et des stratégies mis en œuvre par les autorités.

Le Projet concernant les indicateurs de la conformité aux lois sur l'environnement représente une activité permanente à la CCE. On peut prendre connaissance des activités en cours et prévues de la CCE dans ce domaine en consultant le *Plan de programme triennal pour la CCE pour 1999–2001*.

On trouvera le texte de ce programme dans le site Web de la CCE, à l'adresse <http://www.cec.org>.

Avertissement

Il convient de préciser que, à moins d'indication contraire clairement exprimée, les opinions ou points de vue formulés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la CCE ou des Parties.

Linda F. Duncan
Chef
Programme de coopération en matière de droit et d'application des lois

Remerciements

Au nom de la Commission de coopération environnementale (CCE), j'aimerais remercier les personnes et les organismes mentionnés ci-dessous pour leur contribution au Projet relatif aux indicateurs de la conformité aux lois sur l'environnement. J'aimerais remercier les membres du Groupe de travail nord-américain sur la coopération en matière d'application et d'observation de la législation environnementale qui ont conseillé le Secrétariat de la CCE pour la conception et la réalisation du Projet, y compris la planification du *Dialogue nord-américain sur les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement*, soit les personnes suivantes :

- Sylvia Lowrance, administratrice assistante adjointe principale, Office of Enforcement and Compliance Assurance, United States Environmental Protection Agency;
- Antonio Azuela de la Cueva, directeur, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa);
- Dale Kimmett, directeur, Application des lois, Environnement Canada;
- David Ronald, Criminal Division, Office of the Attorney General, État de l'Arizona;
- Fred Schulte, directeur, Application des lois et surveillance, Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta;
- Norma Munguia Aldaraca, coordonnatrice, Asuntos Internacionales;
- Michael S. Alushin, directeur, International Enforcement and Compliance Division, Office of Enforcement and Compliance Assurance, United States Environmental Protection Agency;
- Armand Lepage, International Enforcement and Compliance Division, Office of Enforcement and Compliance Assurance, United States Environmental Protection Agency;
- François Gagnon, Rapports et gestion de l'information, Application de la loi, Environnement Canada.

Nous aimerions témoigner notre reconnaissance aux fonctionnaires qui nous ont aidés dans la préparation et la révision des rapports utilisés comme documents de référence. Nous sommes également reconnaissants au gouvernement de l'État de Puebla pour l'hospitalité dont il a fait preuve à l'occasion des activités hors-programme associées à la conférence.

Nous souhaitons également remercier les membres des sociétés de conseil qui ont rédigé et révisé les rapports commandés par la CCE, sans ménager leurs efforts pour respecter le calendrier prévu et s'assurer de la justesse des informations :

- Joseph Castrilli, rapport sur le Canada;
- Willehaldo Cruz Bressant, rapport sur le Mexique;
- Robert Kerr (Kerr & Associates), rapport sur les États-Unis;
- Elizabeth Swanson (Environmental Law Center), rapport sur les indicateurs de la réaction du public;
- Lothar Gundling, rapport sur l'Union européenne.

Nous avons apprécié les connaissances que nous ont apportées Christopher D. Stone, professeur, Roy P. Crocker, professeur de droit, University of Southern California, Mohan Prabhu, Interstice Consulting Corporation et Ellen Baar, professeur, Division of Social Science, Faculy of Political Science,York University. Nous tenons de même à signaler la contribution de Kernaghan Webb, professeur adjoint, Faculty of International Affairs, Carleton University, au travail de planification de la conférence.

Nous remercions les personnes qui ont occupé des fonctions de président ou de rapporteur au cours de la conférence, notamment Sylvia Lowrance, Antonio Azuela de la Cueva, Margot Priest, Kal Raustiala, Andrea Moen, Christopher Stone, Beatriz Bugeda, Alberto Szekeley et William Long, sans oublier les participants, qui nous ont fait profiter de leurs connaissances et qui ont collaboré à mettre au point le compte rendu.

Nous aimerions enfin exprimer notre reconnaissance à toutes les personnes qui ont contribué, par leurs efforts, à la bonne marche de la conférence et à l'établissement d'un compte rendu fidèle, notamment Julie Pelletier, Michel Bonnardeaux, Joseph Castrilli, Armand Lepage, Leticia Villeneuve, Tatiana Aparicio, Barbara Ouimet, Doris Millan, Ericka Moerkerken, Thomas Fetz, Carla Sbert, Jeff Stoub et Martine Canuel.

Linda F. Duncan
Chef
Programme de coopération en matière de droit et d'application des lois
Commission de coopération environnementale

Première partie

Dialogue sur les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement

Première séance

Introduction au Dialogue : le défi posé par la mise en œuvre d'indicateurs de l'application efficace de la législation sur l'environnement

- D'où vient l'obligation d'assurer une application efficace de la législation sur l'environnement?
- Qu'est-ce qui incite à analyser de façon concertée les indicateurs?
- Pourquoi avons-nous besoin d'indicateurs?
- Quelles sont les principales difficultés que soulève l'établissement d'indicateurs relatifs à l'application des lois?

Eduardo Macip Zúñiga

Secrétaire au Développement et à l'Environnement de l'État de Puebla
Mexique

Bonjour. Je tiens à vous remercier d'être présents parmi nous ici, à Puebla. Au nom du gouvernement de l'État de Puebla, je vous souhaite la bienvenue et je formule l'espoir que les travaux que nous allons entreprendre s'avèrent fructueux pour le gouvernement de l'État et le gouvernement fédéral et qu'ils contribuent à enrichir les relations entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

La conférence qui se déroulera au cours des prochains jours vient à point nommé. Le sujet traité a eu un grand écho dans notre État. En effet, le gouvernement de l'État de Puebla a déployé beaucoup d'efforts pour mettre sur pied un plan de développement en trois volets. Le premier volet concerne le programme de la Sierra Norte, qui vise le développement de la partie nord de l'État. Le deuxième volet concerne un programme de développement régional touchant 14 municipalités dans le centre de l'État. Enfin, nous avons lancé le programme de développement de la Sierra Negra, que plusieurs d'entre vous connaissent bien, et qui englobe la Mixteca, dans le sud de l'État. Ces programmes de développement ont aussi des volets régionaux, dont plusieurs ont reçu beaucoup de publicité, étant donné que le mandat du gouvernement de l'État vient à échéance l'an prochain. Nous avons œuvré de concert avec les organismes fédéraux pour offrir le soutien nécessaire à toutes les activités entreprises dans le cadre des programmes de protection de l'environnement. D'ailleurs, plusieurs membres de la Commission de l'État ont été invités à cette réunion à titre d'observateurs pour qu'ils puissent mieux prendre connaissance des travaux qui seront proposés.

Je vais maintenant céder la parole à mon ami Antonio Azuela pour qu'il présente avec plus de détails le programme de la conférence. Les renseignements qu'il livrera seront particulièrement utiles, je crois, à nos invités, aux membres de l'organisme d'État responsable de l'environnement et aux visiteurs. Je vous souhaite à nouveau la plus cordiale bienvenue et vous invite à vous adresser à nous si vous avez besoin de quoi que ce soit pendant votre séjour dans notre État.

Je vous remercie.

Antonio Azuela de la Cueva

Directeur du Bureau fédéral de la protection de l'environnement
Procuraduriá Federal de Protección al Ambiente — Profepa
Gouvernement du Mexique
Mexico, Mexique

Monsieur Macip, Mme Lowrance, Mme Duncan, chers collègues, Mesdames et Messieurs, bonjour. C'est avec une grande satisfaction que j'accueille des spécialistes aussi éminents à ce séminaire. Votre présence reflète l'aboutissement d'un processus lancé depuis longtemps au sein de la Commission de coopération environnementale. Nous pouvons constater aujourd'hui qu'il y a une communauté d'intérêts entre le gouvernement du Mexique et le projet d'ensemble de la CCE. Je ne doute pas d'ailleurs que cette conférence intéressera également les États-Unis et le Canada, car nous souhaitons tous améliorer nos systèmes d'information. Cette communauté d'intérêts est source de satisfaction pour le Mexique. En 1995, le Bureau fédéral de la protection de l'environnement (Profepa) a décidé de mettre sur pied un système de gestion de l'information dans le cadre de ses activités de gestion de l'environnement. Les trois pays ont exprimé leur intérêt pour cette question au sein de la Commission, mais de façon différente. Il est extrêmement important d'évaluer la réglementation relative à l'environnement si l'on veut moderniser la gestion de l'environnement.

Lorsqu'il est question d'information et de modernisation, nous sommes généralement tentés de ne voir que l'aspect technologique des systèmes d'information. Il y a sans cesse des nouveautés dans le monde des technologies de l'information, et nous trouvons cela encourageant car toutes ces innovations offrent de meilleurs outils pour le traitement des données. Mais je crois que la relation entre l'information et la modernisation ne réside pas dans l'information elle-même, sinon dans ce qu'elle représente pour la gestion de l'environnement. C'est cet apport qui nous aidera à bâtir une société moderne et à faire évoluer les rapports entre la société et le gouvernement.

L'État moderne est né avec l'essor de l'information. Jusqu'au XVIIIe siècle, les naissances et les décès n'étaient pas recensés. Au XIXe siècle, l'État moderne a commencé à se doter de systèmes d'information permettant de recenser des faits comme le suicide; la société a pu ainsi avoir une idée de ce qui est normal ou anormal en ce qui touche la santé, la natalité, la mortalité ou la vie en général. La façon dont la société perçoit et accepte certains phénomènes mesurables et prévisibles comme normaux a commencé à jouer un rôle important. Les systèmes modernes n'existeraient pas si nous ne possédions pas d'information. Mais il ne s'agit pas simplement de posséder de l'information, il faut savoir comment l'utiliser. La principale caractéristique des États modernes est sans doute que les citoyens et les gouvernants peuvent débattre des événements qui se produisent dans la vie quotidienne et au sein de la société. La seule façon de pouvoir discuter vraiment des faits, c'est d'avoir un bon système d'information. Si nous ne disposions pas de bons systèmes d'information, nous ne pourrions pas nous prononcer sur ce qui se produit tous les jours dans la société. Nous ne pourrions pas non plus évaluer les mesures mises en œuvre par les gouvernements pour changer le cours de l'Histoire ou des événements, dans quelque domaine que ce soit.

Pour ce qui est des problèmes environnementaux, il peut arriver que les conditions régnant dans une société créent des écrans de fumée qui voilent l'application des dispositions relatives à l'environnement. Par exemple, on fait état d'infractions à la réglementation sur l'environnement commises par une ou par plusieurs entreprises ou, inversement, les autorités prennent des mesures rigoureuses à l'égard d'une ou de plusieurs entreprises. Les médias s'emparent de ces faits et leur donnent une vaste publicité, créant ainsi l'impression d'un manque généralisé de respect du droit de l'environnement. On ne peut corriger ces fausses impressions véhiculées par les médias que grâce à des systèmes d'information fiables. Voilà pourquoi, depuis 1995, l'une des stratégies du Programme sur l'environnement du gouvernement du Mexique vise la mise sur pied de systèmes d'information. Les indicateurs de l'observation de la législation sur l'environnement, qui sont un volet important de ces systèmes d'information, ont pour but de mesurer la conformité aux normes dans chaque entreprise. Ces systèmes servent également à évaluer, dans chaque région, le degré de respect et de non-respect des normes relatives à l'environnement.

Ce système d'information sert à suivre le comportement des entreprises. En fait, il remplit deux fonctions essentielles. La première est de nous permettre de connaître précisément les domaines où l'industrie a de la difficulté à observer les prescriptions. L'observation des règlements ne constitue pas un tout homogène, mais forme plutôt un ensemble de facettes qui peuvent présenter de grandes différences. Nous devons tenir compte de ces différences pour être en mesure d'analyser la performance environnementale de l'industrie. Ainsi, il faut examiner séparément toutes les obligations auxquelles une entreprise est soumise pour déterminer celles qu'elle respecte, celles qu'elle a de la difficulté à observer et celles où elle oppose carrément une résistance. Sans un système d'information offrant des données détaillées, nous ne pouvons pas évaluer le comportement des entreprises. Bien sûr, il y a un risque de créer des systèmes si précis, aux données si abondantes, que l'on finit par se noyer dans un océan d'informations. Il faut donc pouvoir faire une synthèse et, même si cela peut sembler sévère, établir des critères permettant d'indiquer notre approbation ou notre désapprobation. Comme nous devons renseigner la société sur le comportement des entreprises, c'est la seule façon de rendre compte du respect ou du non-respect des prescriptions.

L'information a une autre utilité : elle permet de planifier les visites de façon beaucoup plus rationnelle. Depuis sa création en 1992, le Profepa a mis sur pied un ambitieux programme de visites des entreprises. Nous sommes en mesure d'effectuer une visite dans chaque établissement industriel tous les trois ans ou moins. Lorsque nous aurons fait plusieurs fois le tour de l'ensemble des établissements, le système d'information devrait nous indiquer les établissements qu'il faut visiter avec une plus grande fréquence, les cas où il faut exiger des changements, les cas où nous devons accepter l'existence d'importants obstacles techniques et les cas où nous devons être beaucoup plus stricts. Sans un système d'information perfectionné, les orientations qui nous permettent de nous retrouver dans le monde complexe de la performance industrielle font défaut.

Une autre fonction des systèmes d'information est de nous permettre d'informer les citoyens sur le comportement des entreprises. Cela implique de publier les résultats des inspections effectuées dans les entreprises. Naturellement, les autorités en matière d'environnement devront se montrer prudentes pour ne pas porter atteinte aux droits des entreprises. Il y aura sans doute un débat d'ordre juridique autour de la portée des pouvoirs qu'exerceront les autorités en matière de publication de ce type de renseignements. Cette année, le Profepa publiera d'abord des données globales par secteur d'activité. Par la suite, nous allons divulguer des données plus particulières. Nous avons un système perfectionné, prêt à l'usage, et c'est pour cela que cette réflexion avec les experts invités par la CCE tombe à point nommé pour nous. Je tiens à souligner que, pour le Mexique, ce séminaire arrive à un moment très opportun. En effet, pour notre pays, cet apport de la CCE est important. Des rencontres comme celle-ci nous incitent à penser que nous touchons enfin les dividendes que nous attendions de la CCE depuis la signature des accords parallèles à l'ALÉNA. Nous avons également le sentiment de récolter les fruits du processus d'intégration à l'Amérique du Nord, car nous avons maintenant des miroirs où nous regarder : je parle des indicateurs du respect des normes environnementales. À cette rencontre, nous bénéficions de la présence de spécialistes en politique gouvernementale, d'avocats et de représentants d'organisations non gouvernementales qui peuvent nous aider à évaluer notre travail et à le situer dans un contexte plus vaste. Pour nous, les mois et les années qui viennent seront critiques car nous nous apprêtons à lancer un système d'information que nous voulons durable.

En terminant, je tiens à souligner un aspect capital : quel que soit le système d'information choisi, il doit pouvoir fonctionner pendant plusieurs années pour être utile. En effet, nous ne pourrons évaluer l'évolution du respect de la réglementation qu'avec le temps, et ce résultat ne sera atteint que si nous évitons d'apporter des changements trop radicaux à nos systèmes d'information. Il faut donc nous assurer que les systèmes que nous mettons en place aujourd'hui soient suffisamment solides pour ne pas avoir à les modifier en profondeur dans 5 ou 10 ans. Nous sommes assurés que ce séminaire nous aidera à concevoir un système d'information solide et durable, qui nous permettra d'atteindre nos objectifs.

Pour conclure, j'aimerais remercier tout particulièrement Linda Duncan et la Commission de coopération environnementale pour les efforts déployés afin d'organiser ce séminaire. Je remercie également Sylvia Lowrance et tous nos collègues d'être venus assister à cette réunion. Je profite aussi de la présence de M. Eduardo Macip

pour lui demander de transmettre nos salutations à monsieur le Gouverneur Manuel Bartlet et lui dire que nous travaillons ici pour le bien de l'Amérique du Nord et que Puebla est une ville bien choisie pour recevoir un séminaire comme celui-ci. Sans plus, je cède la parole à Sylvia Lowrance pour qu'elle nous livre ses remarques d'ouverture. Merci beaucoup.

Sylvia Lowrance

Administratrice assistante adjointe principale
Office of Enforcement and Compliance Assurance
Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis

Merci beaucoup Antonio, et merci aussi de partager ces vues avec nous. Je voudrais également vous exprimer ma reconnaissance pour nous avoir permis de tenir une conférence dans ce lieu charmant, et saisir l'occasion qui m'est offerte ce matin, à l'ouverture de cette conférence, pour jeter un regard sur les questions que nous aborderons au cours des prochains jours.

En premier lieu, je pense que le dialogue que nous tiendrons ces jours-ci est une occasion pour nous tous d'échanger de l'information sur les activités visant à mesurer le respect des prescriptions dans nos pays respectifs. Je crois que le temps est opportun pour ce faire, car je sais que dans chacun de nos pays nous nous penchons individuellement sur cette question, qui fait l'objet d'un grand débat public aux États-Unis. En deuxième lieu, l'occasion nous est offerte d'apprendre les uns des autres et d'appliquer ce que nous aurons appris aux travaux que nous exécutons dans nos pays respectifs. De plus, le présent dialogue nous donne la chance d'examiner les possibilités de méthodes communes d'évaluation du respect des prescriptions relatives à l'environnement, et cet examen pourrait nous encourager ultérieurement à envisager, jusqu'à un certain point, des méthodes d'évaluation communes dans les trois pays, conformément aux dispositions de l'accord concernant l'environnement.

Notre but au cours des prochains jours sera d'échanger des idées et de le faire de façon ouverte. Il ne s'agit pas d'une séance de négociation, mais d'une occasion d'apprendre les uns des autres, de discuter et de nous solliciter mutuellement afin d'en tirer le maximum au profit de notre travail et de notre pays. Cela nous donnera également de nouvelles idées à appliquer dans notre pays et à la CCE, au sein du Groupe de travail sur l'application des lois. Nos débats seront portés à la connaissance du Groupe et utilisés afin de déterminer certaines des activités que les trois pays pourront entreprendre conjointement.

Je voudrais que vous m'accordiez quelques instants aujourd'hui, au moment où nous entamons ce dialogue, pour examiner les quatre questions à l'ordre du jour. La première consiste à savoir d'où provient l'obligation d'application efficace? Pour y répondre, il suffit de consulter l'article 5 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, en vertu duquel tous les pays signataires s'engagent à prendre des mesures pour instaurer des programmes musclés en matière d'application et de contrôle de l'observation des textes. En plus de prescrire de solides programmes de mise en application, l'Accord est utile par les orientations qu'il donne au sujet des autres questions qui se posent relativement à l'évaluation du respect des textes. Plusieurs parties de l'ANACDE concernent la nécessité d'informer et de faire participer le public, et de faire preuve de transparence dans toutes les activités que nous entreprenons. Je crois que dans nos travaux, au cours des prochains jours, cette question mérite d'être prise sérieusement en considération. Tout en cherchant de nouvelles façons d'envisager la question de l'appréciation du respect des prescriptions, comment pouvons-nous être sûrs que le public que nous servons peut consulter cette information et nous communiquer ses réactions?

Les deux autres questions, que j'aborderai simultanément, sont les suivantes : qu'est-ce qui nous incite à collaborer en matière d'indicateurs et pourquoi avons-nous besoin d'indicateurs pour commencer? Je crois qu'il existe plusieurs raisons. En premier lieu, pour les besoins de nos propres programmes, nous devons savoir dans quelle mesure les prescriptions sont observées. Il s'agit d'une question très complexe, particulièrement dans le domaine de l'environnement. Je pense souvent que ceux d'entre nous qui travaillent dans le domaine de l'application des lois doivent porter deux chapeaux. Le premier est celui du fonctionnaire chargé de l'application des lois, ce qui oblige à vérifier si celles-ci sont appliquées véritablement et équitablement et si elles sont respectées. Le deuxième chapeau est celui du spécialiste de l'environnement, et à cet égard nous devons nous préoccuper des résultats de chacune des

mesures de protection de l'environnement mises en œuvre. Donc, dans nos travaux sur les indicateurs, je pense qu'il est important que nous tenions compte de ces deux dimensions.

Il est certain que les indicateurs de mise en application, tels que le nombre d'inspections et d'autres mesures, revêtent une grande importance. Ces indicateurs renseignent sur l'action de l'État. Ils sont importants parce qu'ils nous donnent une idée du degré de présence de l'État. Ils sont aussi très importants pour les citoyens. Ils renseignent sur le degré d'application des lois, ce qui constitue une autre indication de la présence de l'État et, dans ces deux cas, aident à dissuader les contrevenants éventuels à la législation sur l'environnement. Mais il faut reconnaître que ces instruments de mesure seuls ne sont pas suffisants pour évaluer les résultats atteints en matière d'environnement. Nous devons continuellement nous efforcer de mettre en relation le travail que nous accomplissons à titre de fonctionnaires chargés d'appliquer les lois et de les faire respecter avec les résultats atteints à long terme au plan de l'environnement. Nos travaux dans le cadre du présent dialogue devraient répondre à ces besoins.

La nécessité de disposer d'indicateurs découle également d'un besoin très fondamental, celui que nous avons, à titre de fonctionnaires, de rendre compte de nos actes à la population. Aux États-Unis, nous avons récemment instauré un nouvel ensemble d'indicateurs environnementaux, dont Michael Stahl vous entretiendra ultérieurement au cours de la conférence. Je pense qu'aux États-Unis la tendance aux niveaux fédéral et étatique consiste à rendre de plus en plus de comptes. Nous sommes en train de mettre en œuvre la nouvelle *Government Performance and Results Act* au niveau fédéral. En vertu de cette loi, chaque organisme fédéral doit avoir un plan stratégique à long terme qui fixe des buts et prévoit des moyens d'évaluation des résultats dans la poursuite des buts fixés. Nos législateurs et nos citoyens s'en serviront pour juger si nous faisons preuve d'efficacité dans l'accomplissement de notre mission. Notre nouveau train de mesures fait partie d'un plan stratégique national à long terme et nous sommes tenus de le mettre en œuvre. La plupart de nos États disposent également de ce type de loi et sont en train d'élaborer des plans stratégiques et des instruments de mesure en vue d'atteindre les objectifs à long terme sur le plan environnemental. Pourquoi devons-nous travailler de manière concertée? Je pense qu'une occasion extraordinaire nous est offerte d'apprendre les uns des autres, mais je crois aussi qu'au fil du temps nous aurons vraiment la chance de trouver des moyens communs d'évaluation des résultats, et, en dernière analyse, cet élément est à mon sens l'un des objectifs que nos trois pays devraient chercher à atteindre.

La dernière question que je voudrais soulever brièvement est celle des importants défis qui nous attendent en termes de conception d'un système d'indicateurs de l'application et de l'observation des lois. À certains égards, il est simple de mesurer les résultats par le nombre d'inspections ou le nombre d'infractions. Dans certains cas, cette tâche est très simple, mais dans d'autres, elle est plus complexe. Aux États-Unis, nous prenons en compte le nombre d'inspections et d'infractions ainsi que le type d'actions engagées à l'égard des infractions. Nous conservons des données nationales sur les sanctions imposées, les mesures de redressement par voie d'injonction et, depuis les dernières années, la réduction de la pollution que nos activités visant à faire appliquer les lois ont permis d'obtenir. Je me permets de revenir sur une observation formulée par Antonio de la Cueva. Entretenir des systèmes de données coûte très cher. La simple collecte de données peut s'avérer très complexe lorsqu'on envisage de la rendre permanente afin de disposer des données nécessaires pour cerner les tendances, ce qui est nécessaire pour pouvoir prendre des décisions prudentes en matière de gestion. Nous devons également répondre à la nécessité d'aller plus loin.

Les nouveaux types de résultats que nous rechercherons ont un rapport avec l'évaluation du degré général de respect du droit dans les divers secteurs d'activité. Quelle est leur efficacité à cet égard? Nous examinons les réductions de charges polluantes que nous réalisons pour les mettre en relation avec l'ensemble des objectifs que nous nous sommes fixés à l'égard des milieux ambiants. Cela s'avère très compliqué, car, en plus de données gouvernementales, il est nécessaire de disposer de données de surveillance de l'environnement produites par le secteur privé pour mieux évaluer les résultats de nos activités en matière d'environnement.

Il ne s'agit que de quelques-uns des problèmes auxquels nous sommes confrontés. Avant de conclure, je voudrais souligner à nouveau un paramètre qui doit occuper une place importante dans toutes nos discussions. Il s'agit de la notion d'accès du public à l'information, et là j'apporte une distinction entre le fait de mettre l'information à la

disposition du public et un réel accès. L'accès à l'information concerne le droit qu'ont les citoyens de demander et d'obtenir de l'information. Je crois qu'à mesure que nous progressons dans la nouvelle ère de l'information, l'accès en ligne dont le public dispose actuellement revêt de plus en plus d'importance et deviendra la norme dans l'avenir. Nous devons tenir compte de cela dans le cadre des présentes discussions, au moment où nous choisissons les types d'indicateurs les plus appropriés, pour construire nos systèmes, nous évaluer et assurer au public l'accès à l'information.

Je suis heureuse de vous annoncer que la semaine dernière, aux États-Unis, nous avons pour la première fois pu placer sur le Web des données sur des établissements individuels de cinq secteurs industriels, données concernant notamment la performance environnementale, le dossier récent en matière de respect des lois, les dernières inspections, la production, la population, les populations voisines ainsi que les rejets de substances toxiques. Cette nouveauté nous permettra de déterminer : 1) si l'information est pertinente; 2) si elle satisfait les besoins du public au sujet des établissements situés dans leur localité. Il s'agit d'une très importante partie du processus de planification stratégique, et à mesure que nous établirons des indicateurs, nous les intégrerons à notre programme d'accès du public à l'information.

Résumé du débat

Le premier point soulevé a concerné la nécessité d'être clair quant au public visé ou aux utilisateurs éventuels des indicateurs. À titre d'exemple, alors qu'un organisme chargé d'appliquer la loi peut avoir besoin de certains outils ou indicateurs pour déterminer s'il exécute ses visites dans les bons secteurs industriels, il se peut que d'autres outils soient nécessaires pour apprécier l'efficacité plus globale des mesures d'exécution ou des mesures destinées à assurer le respect des prescriptions. Il est également possible que d'autres outils ou critères soient nécessaires pour permettre au public ou aux autorités de déterminer si les mesures et les programmes mis en œuvre par l'État atteignent les cibles convenues. De l'avis général, même si plusieurs de ces outils existent déjà, ils ne se présentent peut-être pas sous une forme permettant d'effectuer les analyses qui conviennent.

Les indicateurs et les méthodes d'évaluation dont on a besoin peuvent également varier selon qu'ils sont destinés à un usage national, régional ou international. Par exemple, il peut être bon que chaque pays ou chaque organisme possède son propre ensemble d'indicateurs aux fins d'apprécier le degré d'application efficace de ses lois, mais il peut être nécessaire de disposer d'un ensemble différent d'indicateurs, plus comparables, aux fins de mesurer le respect des dispositions de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), qui imposent des obligations communes aux Parties. Dans ce dernier cas, il pourrait être indiqué de s'intéresser également à des indicateurs ou à d'autres moyens d'évaluation des résultats relatifs aux phénomènes transfrontières et aux actions conjointes.

Même dans les institutions internationales ayant de l'expérience dans la conception et l'utilisation d'indicateurs de performance relatifs aux mesures et aux programmes relevant des pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement, telle l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on s'est peu intéressé à la question de l'application et de l'observation des lois. On ne s'est pas non plus préoccupé suffisamment du rapport entre l'application des prescriptions et la qualité de l'environnement. On a fait peu d'efforts pour cerner les relations de cause à effet qui existent entre les deux phénomènes. Cela peut avoir une incidence à la fois sur les catégories de données et sur la détermination des priorités. De l'avis des participants, les indicateurs devraient être simples, chiffrés et faciles à communiquer. De cette façon, les indicateurs pourront être les miroirs dont on a besoin pour apprécier la situation dans chacun des pays.

Dans l'élaboration d'indicateurs d'application efficace, il faut tenir compte davantage de l'aspect temps–causalité. Par exemple, même si une intensification des mesures coercitives peut améliorer le respect des lois à court terme, d'autres moyens peuvent à long terme entraîner un plus grand respect, notamment des mesures incitatives, des mesures librement adoptées par les entreprises ou d'autres mesures. Des outils ou des instruments de mesure plus perfectionnés peuvent être nécessaires pour déterminer les causes des écarts observés entre les entreprises ou entre les secteurs d'activité quant au degré de respect des prescriptions. Ces instruments devraient comporter des critères permettant d'évaluer les résultats dus à l'action de l'État, à l'action du public et aux facteurs externes.

Les participants se sont dits en faveur de l'expérimentation, au niveau national, d'un large éventail d'indicateurs reflétant la grande variété des moyens servant à appliquer les lois et à en favoriser le respect. Il est peut-être prématuré d'imposer un même ensemble d'indicateurs de l'application effective des lois partout en Amérique du Nord, indépendamment de tout accord éventuel concernant des indicateurs destinés à déterminer dans quelle mesure les intéressés s'acquittent des engagements ou des obligations d'ordre international qu'ils ont en commun. Il importe de tenir compte des différences institutionnelles et des différences culturelles dans le choix des stratégies ou des mesures d'exécution. Il pourrait être bon de procéder de façon progressive à l'adoption d'indicateurs : une première étape pourrait comporter l'établissement et l'expérimentation d'indicateurs par certaines administrations publiques, avant une harmonisation régionale. Les participants se sont demandés s'il est véritablement possible d'en arriver à un même ensemble d'indicateurs de performance. Selon certains, même si l'utilisation d'approches différentes a

des mérites, il y a des avantages à utiliser des indicateurs communs. D'aucuns ont fait observer qu'il est peut-être prématuré de porter un jugement sur des indicateurs en particulier : dans plusieurs cas, on a encore peu d'expérience de la pratique des indicateurs.

On devrait consulter des spécialistes de l'application des lois pour la conception et la pratique des indicateurs environnementaux de nature plus générale, afin de s'assurer que soient prises en considération les questions concernant l'application et l'observation des lois. De plus, la responsabilité d'établir des liens entre l'application des lois et la qualité de l'environnement ne devrait pas incomber uniquement aux autorités chargées d'appliquer les lois. Enfin, parallèlement à la nécessité de liens entre les divers types d'indicateurs, il y a nécessité non seulement d'indicateurs de la qualité de l'environnement mais également d'indicateurs de l'application des lois, pour déterminer si l'observation des lois permet d'améliorer l'environnement.

Les participants ont distingué au moins quatre catégories d'indicateurs, différents mais reliés entre eux. En premier lieu, il importe de posséder des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des lois ou des normes, de même que les lacunes de la réglementation. De tels indicateurs permettraient de distinguer les lacunes de la réglementation et les insuffisances des moyens utilisés pour appliquer les dispositions et en assurer le respect. En d'autres mots, il pourrait arriver que le problème ne réside pas dans les règles, mais dans l'application des règles. À titre d'exemple, il se peut que les mesures destinées à assurer le respect intégral d'une disposition n'entraînent pas un meilleur état de l'environnement, si la disposition n'est pas apte à produire le résultat visé. On peut citer en exemple le cas des centrales électriques américaines alimentées au charbon : celles-ci observent les valeurs limites d'émission relatives au mercure, mais elles ne sont soumises à aucune norme coercitive spécifiquement applicable au secteur auquel elles appartiennent. D'un autre côté, bien qu'une norme soit souhaitable, il est possible que l'on ne puisse s'y conformer pour une foule de raisons d'ordre technique ou économique. À l'inverse, dans certains cas, l'insuffisance d'une norme peut être telle que, même intégralement respectée par le secteur concerné, elle n'arrive pas à remédier au problème environnemental en cause. Trop souvent, au moment de l'adoption d'une norme, on suppose à tort que le respect de cette norme entraînera automatiquement une amélioration de l'environnement. En établissant un lien entre l'adoption des normes (qualité de l'environnement) et les indicateurs de l'application des prescriptions, on pourrait inciter les intéressés à se soucier plus tôt, au cours du processus de négociation et de rédaction des normes, des questions de conformité aux normes. À l'évidence, il sera difficile d'analyser toute incidence apparente sur la qualité de l'environnement reliée à l'utilisation d'une stratégie particulière en matière d'application ou d'observation des normes, à moins que les normes elles-mêmes soient évaluées ensemble. En outre, il peut arriver que, avec le temps, une norme auparavant jugée adéquate se révèle ne pas l'être. Dans un tel cas, même si la norme est pleinement respectée, cela pourrait ne pas suffire.

Deuxièmement, c'est à l'échelon local que l'on peut le mieux déterminer les avantages comparatifs d'une stratégie d'exécution donnée. L'efficacité d'un instrument ou d'une stratégie d'exécution donnés peut être évaluée de façon plus précise à l'échelon local, là où la norme est appliquée, qu'à l'échelon d'une grande région ou d'un continent.

Troisièmement, il convient de faire la distinction entre les indicateurs relatifs à l'application des prescriptions et les indicateurs relatifs au respect des prescriptions. Les premiers conviennent pour évaluer la performance des pouvoirs publics, les seconds, pour évaluer la performance des entreprises et, en dernière analyse, les résultats au plan de la qualité de l'environnement.

Quatrièmement, il importe de compiler des données sur le respect des prescriptions par source individuelle et par secteur d'activité, notamment sous la forme d'un inventaire des émissions et, au besoin, des transferts de polluants. Une telle base de données permet de comparer les incidences sur l'environnement associées au degré de respect des prescriptions observé dans des lieux différents.

Le débat a donné lieu à une discussion prolongée sur la nécessité de relier l'information concernant l'application et le respect des prescriptions à l'information concernant la qualité de l'environnement. Dans la plupart des cas, les statistiques et les bases de données sur l'application et le respect des prescriptions ne font aucun lien avec les incidences,

possibles ou réelles, sur la qualité de l'environnement. La relation entre application et respect des prescriptions et qualité de l'environnement joue dans les deux sens. Comme nous l'avons mentionné plus haut, on a encore beaucoup de difficulté à déterminer si une amélioration ou une détérioration de l'environnement est reliée à la teneur d'une norme donnée ou au degré de respect des prescriptions afférentes à cette norme. Il faut établir des statistiques sûres, avant de procéder à l'analyse des données. Jusqu'à ce que nous soyons en mesure de déterminer la relation entre application et respect des prescriptions et qualité de l'environnement, nous ne pourrons agir sur les causes.

On peut établir des relations rudimentaires entre les données sur le respect des prescriptions et les résultats au plan de l'environnement. À l'échelon local, il est possible de connaître le degré de respect des prescriptions pour des substances toxiques déterminées. Si l'on constate des teneurs élevées peu importe le degré de respect des prescriptions, il convient de pousser l'enquête plus loin. Cela aide à poser les bonnes questions et à rechercher la cause fondamentale des problèmes. On suppose que, si la pollution atmosphérique est soumise à une réglementation, le volume des émissions de polluants diminuera. On tient le respect des prescriptions pour un résultat logique. Or, s'il existe un dispositif d'exécution, c'est précisément dans le but d'assurer le respect des prescriptions. Aujourd'hui, les émissions ne diminueraient pas si ce n'était des moyens mis en œuvre aux fins d'appliquer les prescriptions et d'en surveiller le respect. Pour le moment, il est impossible de maîtriser les autres facteurs qui interviennent, mais c'est le but visé.

Il est inévitable d'observer un décalage entre, d'une part, les données concernant l'application et le respect des prescriptions et, d'autre part, les évaluations de la qualité de l'environnement, puisque ces évaluations représentent fondamentalement un jugement d'ordre politique. Cela est dû au fait qu'il subsiste des incertitudes importantes, sur le plan scientifique, au sujet des effets des polluants. Nous sommes donc condamnés à dépendre des données sur l'application des prescriptions, en espérant que celles-ci traduisent une amélioration de l'environnement.

Il faudrait peut-être se soucier davantage de vérifier l'exactitude des données sur le respect des prescriptions, à plus forte raison si ces données doivent être analysées quant à leur signification en termes d'amélioration de l'environnement. Certaines divergences d'opinion sont apparues quant à savoir si ce sont les statistiques sur l'application des prescriptions ou les statistiques sur le respect des prescriptions qui représentent le meilleur indicateur. Selon certains, pour être crédibles, les indicateurs doivent donner un portrait complet de la situation au chapitre du respect des prescriptions. Par exemple, bien que le nombre de mesures d'exécution prises et le nombre de pénalités infligées soient intéressants sur le plan des relations publiques, pour faire connaître l'action des gouvernants, ces statistiques peuvent ne pas donner une idée juste du degré de respect des prescriptions qui prévaut généralement.

Voici quelques principes d'ordre général qu'il conviendrait de respecter à cet égard : 1) reconnaître la nécessité d'un ensemble enrichi d'indicateurs de performance, car aucun indicateur ni aucune statistique seuls ne sont suffisants; 2) reconnaître la nécessité de faire preuve de souplesse dans le choix des indicateurs ou des critères pour tenir compte des particularités de la politique, du programme ou de la mesure à évaluer; 3) reconnaître l'aide que peuvent apporter, au plan de la qualité de l'environnement, les renseignements sur l'application et le respect des prescriptions. Il a ensuite été mentionné que les indicateurs ne devraient pas être conçus avec l'idée de viser un secteur d'activité particulier.

En démocratie, l'accès à l'information sur le respect des lois doit être reconnu comme un droit fondamental. L'État a le mandat de défendre l'intérêt public, et la population a le droit de savoir s'il remplit les obligations qui lui incombent. L'État a aussi le devoir de protéger le public en cas d'infraction par un tiers. Tous les segments de la société devraient être consultés en ce qui concerne l'élaboration et l'évaluation des normes de qualité de l'environnement. Pour être en mesure de jouer le rôle qui lui revient, le public doit avoir accès à l'information nécessaire, et ce, en temps utile. À cet égard, il faut que le public ait accès à la fois à l'information sur la qualité de l'environnement et à l'information sur le respect des lois. Il faut également que l'information prenne différentes formes, par exemple des textes diffusés sur Internet ou des imprimés, selon qu'elle s'adresse à un public urbain ou à des populations plus isolées.

Deuxième séance

Les éléments à considérer dans l'établissement et l'utilisation d'indicateurs de l'application et de l'observation de la législation sur l'environnement

- Synthèse des points saillants des politiques et des programmes nord-américains visant la mesure, la reddition de comptes et l'évaluation de l'application efficace de la législation sur l'environnement
- Relevé des questions importantes
- Défi que pose la mesure de la conformité aux obligations internationales relatives à la mise en œuvre d'un programme national d'application et de surveillance
- Harmonisation des indicateurs de l'efficacité, tant des mesures plus classiques d'application et d'observation (p. ex., réponse/sanction/dissuasion) que des solutions de rechange ou des approches volontaires (p. ex., PLE, vérifications environnementales, ISO 14001)
- Réflexion sur les premiers efforts déployés pour introduire des indicateurs de performance, obtenir une rétroaction ou encourager des innovations

Le point de vue de l'État

Alfredo F. David Gidi

Directeur adjoint à la vérification industrielle
Procuraduriá Federal para la Protección al Ambiente — Profepa
Gouvernement du Mexique
Mexico, Mexique

L'application efficace des normes environnementales est sans doute un sujet d'une extrême importance, car cela touche à des notions comme la protection de la santé et des écosystèmes. Il s'agit d'internaliser les coûts liés à la détérioration du milieu et d'augmenter l'efficacité des procédés de production et des méthodes d'exploitation des ressources naturelles. L'application efficace des normes environnementales est une activité humaine essentielle à la réalisation du développement durable.

Qu'entend-on exactement par « application efficace des normes environnementales »? S'agit-il simplement de faire respecter un ensemble de règles de conduite ou une série de valeurs limites d'émission de polluants? Ou s'agit-il plutôt d'assurer la protection du milieu et le rétablissement des conditions nécessaires à un environnement sain et au développement?

Dans tous les pays, le droit de l'environnement a toujours été un objectif général, mais néanmoins fondamental, quant à l'obligation, pour la société dans son ensemble, de prendre les mesures nécessaires en vue de protéger l'environnement ou de rétablir un état de l'environnement qui assure de bonnes conditions de vie. L'application efficace du droit de l'environnement doit s'appuyer sur ce précepte fondamental.

Il importe également d'être conscient du fait que la notion de « bonnes conditions de vie » va au-delà de la seule qualité de l'environnement. Cela concerne aussi la possibilité pour les populations de satisfaire leurs besoins essentiels (comme l'alimentation, l'habillement, le logement et l'éducation) afin d'atteindre un plein développement.

On ferait évidemment fausse route en s'appuyant, pour évaluer l'application efficace des règlements, sur le degré d'observation des normes et des méthodes, plutôt que sur la qualité réelle de l'environnement, et sur l'absence ou la fréquence moins élevée des impacts des activités humaines sur la santé et les écosystèmes. Évaluer l'application des normes environnementales en se fondant sur le seul respect des règles comporte un sérieux risque de voir les arbres nous cacher la forêt ou de considérer seulement l'ampleur du travail, indépendamment du résultat. De plus, si l'on évalue l'application des normes sans tenir compte du fait que les normes peuvent restreindre indûment le développement économique, on risque de nuire gravement aux collectivités.

Il est donc essentiel que le cadre réglementaire, en d'autres mots les règlements qui assurent l'application pratique des lois, soit véritablement adapté au but fondamental des lois, plus précisément au degré de développement des activités économiques (type, taille et étendue) réglementées, en plus de permettre aux lois d'agir sur l'environnement.

Dans cette perspective, évaluer l'application efficace du droit de l'environnement requiert l'examen de l'utilité de la réglementation par rapport aux problèmes visés. Les indicateurs ou paramètres choisis à cette fin devront prendre en considération l'ensemble des facteurs qui entrent en jeu.

Il sera nécessaire d'inclure des indicateurs concernant les aspects suivants :

- le niveau de développement économique;
- le risque de pollution;
- la qualité de l'environnement;
- les incidences sur la santé et sur les ressources naturelles;
- la capacité des prescriptions de remédier aux problèmes environnementaux;
- l'importance accordée par les autorités au respect des prescriptions;
- le respect des prescriptions par les pollueurs.

Il importe d'inclure des indicateurs du développement économique, car la survie d'une collectivité — non seulement sur le plan biologique, mais aussi du point de vue politique et social — dépend de sa capacité de combler au moins ses besoins de base. Pour ces motifs, on ne saurait omettre d'inscrire l'accès aux conditions qui favorisent le développement intégral des populations dans la liste des facteurs qui déterminent le cadre de vie. Des normes environnementales trop rigoureuses peuvent freiner le développement économique et, aussi contradictoire que cela puisse paraître, entraîner une détérioration de la qualité de vie des collectivités et même compromettre leur survie. On pourrait ici avoir recours à des indicateurs économiques traditionnels, comme le produit national brut (PNB) et le taux correspondant par type d'activité, la prestation des services essentiels, le revenu par habitant, etc. Le PNB par type d'activité est fondamental, car plus il dépend de l'activité industrielle, plus le niveau de développement et le potentiel de pollution sont élevés.

Le potentiel de pollution est une donnée indispensable pour que chaque pays puisse définir les normes d'émission qu'il devrait adopter et le degré de respect à exiger. Évidemment, plus les sources polluantes seront nombreuses et grandes, plus les seuils permis pour les émissions devront être bas pour garantir la protection de l'environnement. Ici, les indicateurs pourraient comprendre le nombre de sources polluantes selon le type et la taille, les quantités de combustibles fossiles utilisés par type de source, le volume de déchets dangereux produits (y compris les matières radioactives), les quantités de substances dangereuses et d'insecticides utilisés, le volume total de polluants ou de déchets dangereux produits par type de source, les tendances, les incidences à l'échelle locale, régionale et internationale ainsi que le rôle dans la lutte contre la pollution continentale ou planétaire.

L'évaluation de la qualité de l'environnement permet de mesurer, d'une part, à quel point le milieu est touché ou pourrait l'être et, d'autre part, le degré d'efficacité de la norme et/ou sa mise en application, ce qui renseigne sur les modifications qui pourraient être nécessaires. Les concentrations de polluants dans l'environnement et les prévisions fondées sur les tendances constituent de bons indicateurs dans le cas de ce paramètre.

Déterminer les impacts sur la santé et les ressources naturelles est indispensable pour évaluer l'efficacité de l'application des lois sur l'environnement. La présence de ces impacts ainsi que leur réduction ou leur élimination sont la raison même pour laquelle on adopte et met en vigueur les lois sur l'environnement. Le fait de ne pas évaluer ces impacts signifierait de fermer les yeux volontairement. Les paramètres fondamentaux dans ce cas comprennent les taux de morbidité et de mortalité, la baisse de productivité des sols, la disparition ou la menace de disparition d'espèces animales et végétales ainsi que d'autres facteurs liés à la dégradation de l'environnement causée par l'émission de polluants.

L'adéquation du droit de l'environnement aux impératifs de la lutte contre les problèmes environnementaux constitue un indicateur tout aussi important. Avant de rédiger ses lois et règlements sur l'environnement, chaque pays a dû définir les activités économiques qui généraient les différents types de polluants, examiner le potentiel de pollution et les mécanismes par lesquels les polluants pénètrent dans l'environnement, évaluer les effets des polluants

sur la santé et les écosystèmes, déterminer les concentrations de polluants qui causent ou sont susceptibles de causer des effets néfastes, établir des priorités, mettre en place des moyens techniques pour réduire ou maîtriser la pollution et s'assurer de la faisabilité technique et économique de l'adoption généralisée de ces moyens, eu égard aux conditions qui prévalent dans le pays.

Mais au moment d'appliquer ses normes environnementales, il est peu probable qu'un pays possède toute l'information nécessaire et suffisante pour établir des stratégies, des plans et des programmes adaptés aux problèmes particuliers qui se posent. Ainsi, ces stratégies et programmes sont souvent élaborés, du moins au début, de façon un peu intuitive, ou en supposant que les problèmes sont similaires à ceux d'autres pays. Mais, avec l'expérience de l'application des normes, les autorités s'aperçoivent avec le temps que certains problèmes anticipés ne se sont jamais manifestés ou qu'elles ont accordé trop ou pas assez d'importance à d'autres aspects, ou même omis de réglementer un aspect important. L'expérience acquise jour après jour permet de diminuer la part d'intuition qui entre dans la formulation des normes et des programmes, sans toutefois l'éliminer complètement.

La rigueur avec laquelle les autorités font respecter les normes est un autre indicateur utile de l'application efficace des normes. Les normes les mieux conçues ne donneront aucun résultat si vous ne les faites pas respecter. Le manque de fermeté lorsqu'il s'agit d'assurer le respect des normes tient parfois à un problème concernant la politique à cet égard. Les normes elles-mêmes peuvent manquer de rigueur, en faisant intervenir des règles juridiques qui permettent d'en retarder l'observation. Pour cette raison, il est particulièrement important de mesurer le délai moyen enregistré entre une visite et le moment de mise en conformité, en examinant les méthodes visite–avertissement et recommandation–sanction–mise en conformité ainsi que le cadre juridique et judiciaire prévu pour le règlement des litiges engendrés par l'application des normes.

Il est également important d'évaluer les mécanismes et les mesures prévus en cas de risque imminent, le nombre de visites effectuées par les agents, le pourcentage de sources polluantes faisant l'objet de visites chaque année, les résultats des visites, les sanctions imposées, etc.

Enfin, il faut aussi prendre en compte l'observation des normes par les responsables des sources polluantes, car cette dimension offre un complément aux autres facteurs et plus particulièrement à la fermeté en matière d'application des normes. La réduction des émissions polluantes, une meilleure gestion des déchets et le degré de conformité aux normes sont des indicateurs qui permettent d'évaluer l'observation des normes par les responsables des sources polluantes. Évaluer le respect des normes ainsi que les modifications à la qualité de l'environnement et les effets sur la santé est essentiel pour évaluer l'application efficace des lois sur l'environnement.

Sans aucun doute, évaluer l'application des normes environnementales n'est pas une mince tâche; il s'agit d'un défi qui requiert une analyse approfondie, surtout si l'objectif visé est l'efficacité et la simplicité.

Le point de vue du secteur privé

Nancy Newkirk

Associée
Perkins Coie
Washington, D.C.

Je vous suis reconnaissante de m'avoir invitée et de me donner la possibilité d'être parmi vous. Comme cela a été annoncé, je suis avocate dans un cabinet privé de Washington, D.C., et, à ce titre, je représente un certain nombre de sociétés des États-Unis qui ont des problèmes et des préoccupations en matière d'environnement. J'ai eu la chance de participer à une série de conférences similaires aux États-Unis, présidées par Mike Stahl, qui vous adressera la parole un peu plus tard. Avant de travailler dans un cabinet, j'ai été vice-présidente d'une organisation non gouvernementale (ONG) de protection de l'environnement, dont j'ai dirigé le service juridique. J'ai également été procureur pour le gouvernement américain dans le domaine de l'environnement.

Pour préparer cet exposé, je me suis entretenue avec une vingtaine de représentants de sociétés américaines qui possèdent des établissements au Canada ou au Mexique. Je désirais connaître leur point de vue sur l'application et l'observation du droit de l'environnement relativement à leurs établissements aux États-Unis, par comparaison avec leurs établissements au Canada et au Mexique, surtout en ce qui touche les questions que nous abordons aujourd'hui. J'ai découvert que les entreprises américaines commencent seulement à se pencher sur ce genre de questions, ce qui n'est pas trop surprenant, et que leurs points de vue ne sont pas uniformes. Ce qui suit est un ensemble d'idées et d'opinions; certaines sont les miennes et les autres sont celles des personnes avec qui je me suis entretenue. Ces personnes, qui ne représentent aucune société ou aucun type d'entreprise déterminé, travaillent dans les industries des produits chimiques, du pétrole, des forêts, du papier, de la gestion des déchets et de certains autres secteurs. J'ai essayé d'établir des contacts et de parler avec des gens dont la combinaison d'antécédents représentait un très large éventail.

Je vais axer mon exposé sur deux des questions à l'ordre du jour ce matin : quels sont les plus importants problèmes courants que nous avons relevés, et quels types d'indicateurs pouvons-nous chercher, sans oublier la question connexe des nouveaux indicateurs environnementaux que l'on est à élaborer ou à mettre en place. Il s'agit d'une approche éclectique, qui n'établit aucune sorte de priorité, mais elle constituera, j'espère, une base utile et pratique pour les discussions qui suivront.

Les problèmes importants

Pour ce qui est des problèmes considérés comme importants, il se dégage une impression générale qui, selon moi, est appuyée par les documents qui m'ont été fournis et qui font un tour d'horizon de la situation dans les trois pays, à savoir que ceux-ci ont des dispositions très différentes et qu'elles ne sont pas appliquées de la même manière. Par conséquent, l'information disponible est vraisemblablement très différente d'un pays à un autre et difficile à comparer, par exemple en ce qui touche le détail et la portée des inspections, de même que le type de suivi.

Le deuxième problème important est d'essayer de comparer certains des résultats produits par les mesures d'exécution, et là encore je pense qu'il existe des différences quant aux types de données disponibles dans chaque pays et qu'il faut trouver une manière de les comparer.

Le troisième problème important est de trouver comment améliorer l'environnement. Si nous avions la réponse à cette question fondamentale, je pense que nous concentrerions notre attention là-dessus et avancerions d'un cœur léger; mais nous n'avons pas cette réponse. Chaque pays a mis l'accent sur diverses techniques et stratégies :

- faire appliquer les normes de base en prenant des mesures coercitives contre les contrevenants;

- sensibiliser les entreprises, les autres sources de pollution et le public afin qu'ils sachent en quoi consistent la prévention de la pollution et la surveillance de l'environnement ainsi que le travail entrepris avec les pollueurs afin d'améliorer leur performance environnementale et de rendre socialement inacceptable le fait de polluer.

Le dernier point, c'est-à-dire le fait de rendre socialement inacceptable la pollution, a été soulevé par plusieurs des représentants du secteur privé avec qui je me suis entretenue; selon eux, il s'agit d'un judicieux moyen d'améliorer les performances en matière d'environnement.

Dans notre pays, le *Toxic Release Inventory* (Inventaire des rejets toxiques) constitue un moyen efficace de réduire l'utilisation de substances chimiques dangereuses et la pollution. Il ne s'agit pas d'un programme réglementaire, mais il montre au public quelles sont les quantités de substances toxiques rejetées. Cet inventaire est un précieux outil social, car il force les dirigeants d'entreprise à dire pour quelles raisons ces matières sont rejetées dans l'environnement.

Le recours à la norme ISO 14001 à titre d'indicateur soulève des questions importantes, de l'avis surtout des sociétés américaines, auxquelles cette norme pose des problèmes. Celles qui portent vraiment intérêt aux systèmes de gestion de l'environnement et sont soucieuses d'améliorer leur performance environnementale ont déjà pris un certain nombre de mesures de leur propre chef, et elles pourraient même aller plus loin et obtenir la certification ISO. Mais souvent ces entreprises ne sont pas celles qui ont besoin de s'améliorer. Je pense donc que, dans un certain sens, il pourrait être superflu que ces entreprises fassent des démarches pour obtenir la certification ISO 14001. L'impression générale, du moins aux États-Unis, est que s'il n'est pas nécessaire de viser cette certification; par contre cela peut le devenir en raison des pressions exercées par les consommateurs. On doit noter que l'intérêt pour cette norme est plus grand à l'étranger qu'aux États-Unis. Je pense également que la question soulevée ici, à savoir si la norme ISO peut constituer un indicateur utile à des fins de comparaison, pose problème, car nous ne savons pas encore, étant donné sa nouveauté, si elle donne de bons résultats. Il faudrait donc être prudents et attendre de voir les résultats, à partir des données recueillies, avant de considérer cette norme comme une base de comparaison.

Deux autres problèmes importants ont été soulevés : comment évalue-t-on la performance environnementale, et cette évaluation permet-elle de déterminer à quel point l'environnement s'améliore? Dans divers secteurs d'activité, on m'a posé la question, à savoir si un pays peut recourir à d'autres mesures avant d'appliquer les mesures classiques.

Les personnes interrogées ont majoritairement trouvé important d'uniformiser les règles dans les trois pays. Les représentants des sociétés ont insisté sur le fait que l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs devaient avoir un caractère transparent. Je crois que les membres des gouvernements ont exprimé ici le même désir de mettre l'information à la disposition du public.

Les indicateurs possibles

Permettez-moi d'exprimer des suggestions et des idées réelles concernant les indicateurs. Les trois premières sont peut-être, à mon avis, les plus utiles. En premier lieu, il est très important que l'application des lois vise à obtenir des résultats sur le plan environnemental plutôt qu'à simplement réprimer. En élaborant une stratégie d'application des lois, il est important de viser à obtenir ce type de résultat plutôt qu'à créer de l'injustice, et de mesurer les effets bénéfiques sur l'environnement, tels qu'un air et une eau plus propres, plutôt que d'évaluer de quelle manière les normes sont établies.

On pourrait également se servir d'indicateurs sanitaires qui pourraient comprendre : la durée de vie moyenne; les journées de travail perdues à la suite d'accidents ou d'alertes à la pollution; les excursions; les incidents à déclaration obligatoire; un inventaire des rejets de substances toxiques; des plans de gestion des déchets; la gestion des émissions; et la formation.

Des éléments environnementaux et écologiques pourraient également constituer un ensemble d'indicateurs, par exemple les avis concernant la consommation de poissons ou les fermetures de plage.

Une autre suggestion vise à mesurer le taux de conformité juridique. On pourrait notamment rassembler un certain nombre de règlements qui existent sous une forme à peu près comparable dans les trois pays, dresser une liste d'inspections et charger les organismes des trois pays d'effectuer des inspections aléatoires dans un secteur de l'industrie et d'en publier les résultats. Cette démarche permettrait de connaître le taux de conformité à un ensemble de normes ou de règlements sensiblement comparables. À titre d'exemple, il pourrait s'agir des dispositions concernant le manifeste relatif aux déchets dangereux que l'on retrouve, je crois, dans les trois pays. On pourrait également relever les données d'un certain nombre d'inspections d'établissements dans un secteur industriel déterminé et se servir de ces statistiques pour calculer le taux de conformité dans les trois pays.

Une autre manière d'évaluer l'application efficace des prescriptions consisterait à retenir le pourcentage d'établissements inspectés ainsi que le nombre d'infractions constatées par inspection et à les regrouper par secteur de programme. Si l'on essaie d'atteindre un consensus parmi les trois pays quant à la complexité du programme réglementaire afin d'établir une certaine forme de structure, cela donnera un indicateur de probabilité en matière de non-conformité. Par exemple, si un programme obtient un dix en termes de complexité, ce qui représente la plus haute note du barème, et qu'il donne lieu à un grand nombre d'inspections mais au constat d'un nombre minime d'infractions, cela indiquera soit un taux élevé de conformité soit des inspections faites superficiellement. À ce stade-ci, on doit essayer de situer la vérité. Malgré tout, ce principe peut fournir une méthode d'évaluation comparative.

Des questions ont été soulevées quant à savoir si les indicateurs choisis devraient être fondés sur des exigences précises à partir desquelles les inspecteurs gouvernementaux évaluent la conformité, ou sur une performance plus générale, ou encore sur des normes faibles. Il a été suggéré que les inspections par des tiers se fassent dans les trois pays en se fondant sur une norme que ceux-ci auraient élaborée. En contrepartie du fait de devoir se soumettre à une norme et à des inspections à caractère international, les entreprises pourraient être exemptées d'inspections gouvernementales pendant un certain nombre d'années. Cela pourrait les inciter à se conformer à une norme qu'elles n'auraient pas à respecter en d'autre temps.

Comme je l'ai mentionné précédemment, des doutes ont été exprimés au sujet de la norme ISO 14001, particulièrement par les personnes avec qui je me suis entretenue aux États-Unis, à savoir que les entreprises ne déposeront des demandes de certification que si les clients réclament la norme et que cette dernière remonte alors le long de la chaîne comme une condition imposée aux fournisseurs. Pour le moment, je crois que l'intérêt est plus grand au Canada, et même peut-être au Mexique et outre-mer, qu'aux États-Unis.

On semble préoccupé par le fait que les normes de la série ISO 14000 puissent faire double emploi avec des systèmes existants, par exemple, les systèmes de mise en conformité.

Les gens à qui j'ai parlé se sont dits vraiment intéressés par les systèmes de gestion de la conformité aux lois ou par les systèmes de gestion de l'environnement que les sociétés américaines mettent en place dans leurs établissements étrangers. Je ne sais pas comment traduire cela pour en faire une sorte d'indicateur, mais il existe une vraie détermination chez les gens avec qui je me suis entretenue, et dont la société possède des établissements aux États-Unis et au Mexique, de recourir aux systèmes de gestion de la conformité aux lois et de gérer leurs établissements en fonction de ces systèmes.

Une autre question a été soulevée au sujet des normes de la série ISO 14000, à savoir qu'elles chevauchent les programmes que les entreprises appliquent déjà, tels le *Responsible Care Program* (Programme de gestion responsable) de la *Chemical Manufacturers Association* (CMA), la norme de la *National Paint and Coat Association* (NPCA) et d'autres programmes que des secteurs industriels particuliers ont adoptés.

Selon certains, pour en arriver à une application efficace du droit de l'environnement, il importe d'examiner la méthode utilisée et de s'assurer que cette méthode est juste et efficace. On m'a dit qu'en Chine ceux qui transgressent

les lois sur l'environnement encourent la peine capitale! Au risque de me répéter, on se doit d'évaluer et d'obtenir des résultats sur le plan de l'environnement au lieu de n'infliger que des sanctions. Les personnes interrogées ont reconnu qu'il était plus facile d'évaluer et de maîtriser les sources ponctuelles ou fixes que les sources non ponctuelles; ces dernières peuvent polluer gravement les rivières et porter atteinte au milieu naturel.

On pourrait par exemple étudier la manière dont les compagnies d'assurance évaluent la performance et les risques des sociétés qui possèdent des établissements dans des pays étrangers, et déterminer si ces données pourraient de quelque manière servir d'indicateurs et s'avérer utiles.

On pense également qu'il faut utiliser d'abord des indicateurs classiques, dans chacun des pays, avant de recourir à des indicateurs non obligatoires pour évaluer les résultats des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics.

On croit aussi qu'il est très important de concevoir des indicateurs qui incitent les entités visées à améliorer leurs résultats et qui soient assortis de mesures comme des incitatifs économiques ou une bonne gestion des produits. Les incitatifs de conformité devraient être axés sur la production et la rentabilité, et non pas forcer les gens à faire quelque chose qui ne s'intègre pas à ce qu'ils sont en train de réaliser, ou à prendre une direction qui ne cadre pas avec l'objectif général.

En dernier lieu, l'intérêt est grand pour les programmes de vérifications. Il serait utile de comparer les vérifications faites dans les trois pays afin d'établir une base commune d'évaluation.

Je vous remercie beaucoup et j'espère avoir exprimé quelques idées qui seront utiles au cours des discussions qui suivront.

L'intérêt public

Ann Hillyer

Avocate et conseillère juridique
Victoria, Colombie-Britannique, Canada

Je voudrais commencer en vous remerciant de m'offrir la possibilité de participer à cette discussion. J'ai l'intention de formuler des observations sur certaines des questions que, selon moi, nous devrions prendre en compte en vue de concevoir et de mettre en place des indicateurs pour mesurer l'efficacité des politiques et des stratégies relatives à la mise en application et au respect des lois, du point de vue du public et des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement.

Mon intérêt pour ce domaine résulte de mon travail durant de nombreuses années à titre d'avocate-conseil pour un organisme de défense de l'intérêt public de la Colombie-Britannique qui se consacre au droit de l'environnement. À ce titre, et maintenant au sein d'un cabinet, j'ai eu l'occasion de me pencher sur un large éventail de questions environnementales pour le compte d'un grand nombre de citoyens et d'associations de défense de l'environnement.

À la lumière de mon expérience, les citoyens et les organisations de défense de l'intérêt public demeurent vivement intéressés aux questions relatives à l'application et à l'observation des lois. Ils réclament des normes environnementales rationnelles tout en s'attendant à ce qu'elles soient rigoureusement appliquées. Et ils en sont venus à compter sur un accès intégral et rapide aux renseignements relatifs à l'observation de la législation par les entreprises et les commerces ainsi qu'aux efforts des pouvoirs publics en matière d'application des lois.

À mon avis, le public évalue l'efficacité des politiques et des stratégies de mise en application des lois en tenant compte d'au moins trois aspects importants :

- premièrement, si elles contribuent à améliorer la qualité de l'environnement;
- deuxièmement, si elles conduisent à des améliorations générales en matière de respect des prescriptions;
- troisièmement, si elles permettent de diffuser de l'information exacte et accessible au public sur le type de mesures d'application des lois qui sont prises ainsi que sur l'ampleur des activités d'application, les changements que ces mesures produisent en termes d'observation des lois et leurs liens avec l'amélioration de la qualité de l'environnement.

Mes observations concernent les points suivants :

- des questions relatives à l'élaboration et à la pratique d'indicateurs qui revêtent de l'importance pour le public et les organisations de défense de l'environnement;
- certains des enjeux importants auxquels nous sommes confrontés lorsque nous élaborons et utilisons efficacement des indicateurs.

Pour illustrer ces points, je vais vous relater mon expérience en Colombie-Britannique où, vers la fin des années 1980, il était difficile et embarrassant d'obtenir des renseignements relatifs à l'observation et à l'application des lois.

Par exemple, au cours des années 1980, les groupements écologistes ont pressé le gouvernement provincial de divulguer des renseignements sur le respect des prescriptions par l'industrie des pâtes et papiers en Colombie-Britannique, l'un des plus importants pollueurs de la province à cette époque où il était quasi impossible d'obtenir cette information, et ce, pour toutes sortes de raisons.

Depuis 1990, le gouvernement provincial publie un rapport détaillé sur les cas de non-respect du droit de l'environnement; ce rapport dresse la liste des établissements qui ne respectent pas les normes de protection de l'environnement prescrites dans le cadre de permis ou de règlements. Il est publié tous les six mois à l'intention des médias et du public, sans qu'ils aient à en faire la demande, et il est maintenant disponible sur le réseau Internet. Il suscite beaucoup d'intérêt dans la presse lors de sa publication, et il sert d'incitatif à tous les établissements qui font partie de la liste pour qu'ils s'emploient à se conformer aux normes environnementales. Il ne s'agit pas d'un outil parfait, mais c'est de loin beaucoup mieux que la démarche que nous devions entreprendre pour obtenir ce type d'information il y a une dizaine d'années.

De nombreux autres efforts d'établissement de rapports sur l'application et l'observation des lois ont été déployés au cours de la dernière décennie. Mais il est clair qu'il faut adopter une approche plus systématique et intégrée dans ce domaine. L'élaboration et l'application d'un ensemble d'indicateurs valables et complets pourraient fondamentalement tabler sur les progrès accomplis durant cette dernière décennie.

Les questions importantes

En premier lieu, je concentrerai mon intervention sur certaines des questions importantes pour le public et les organismes de défense de l'environnement.

Des indicateurs faciles à comprendre mais pas simplistes

Les indicateurs doivent être simples mais pas simplistes. Ils doivent communiquer une information claire et facile à comprendre, tout en ayant suffisamment de portée pour être utiles. Ils doivent permettre d'établir des liens importants entre les mesures d'application de la législation sur l'environnement et la qualité de ce dernier. Les données chiffrées sur les mesures relatives à la non-conformité aux lois ou les mesures d'application des lois devraient être accompagnées de renseignements succincts mais utiles. Les indicateurs ne devraient quand même pas être simplistes au point de ne pas permettre de comprendre l'information importante sous-jacente et d'évaluer les tendances au fil du temps. Les indicateurs doivent favoriser la compréhension sans simplifier outre mesure l'information.

Par exemple, le rapport sur le non-respect des lois publié par la Colombie-Britannique, en plus de recenser les établissements et les particuliers qui enfreignent les prescriptions afférentes aux permis et aux règlements, indique le nombre de fois où le nom d'un contrevenant a été porté sur la liste. Comme les contrevenants chroniques sont ceux qui suscitent habituellement le plus l'attention du public, c'est là une incitation discrète à ne plus faire partie de cette liste. Le dernier rapport indique qu'un contrevenant dont le nom a figuré quatorze fois sur la liste n'en fait maintenant plus partie. Ce type d'information rend le rapport plus utile au public et aux médias.

Le rapport donne également quelques détails sur la nature des cas de non-conformité et sur les mesures prises en vue de corriger la situation. Ce sont des renseignements de ce type que la collectivité est le plus souvent soucieuse de connaître.

De même, les données chiffrées donnant le nombre d'établissements en infraction sont accompagnées de renseignements indiquant à quel point cela influe sur le comportement des établissements réglementés.

Le rapport sur le degré de non-respect des prescriptions et sur les conséquences éventuelles pour l'environnement

Les rapports sur le non-respect des prescriptions doivent préciser le degré de non-respect, s'il y a des répercussions importantes ou faibles et quelle est la durée pendant laquelle un établissement a contrevenu aux dispositions. Ils doivent indiquer si l'infraction peut avoir des répercussions sur l'environnement. Cela permet à l'ensemble du public intéressé de connaître la gravité du problème et de juger si les activités des organismes chargés de l'application des mesures sont adéquatement orientées.

Le lien entre les cas de non-respect et les mesures prises pour y remédier

L'information sur le non-respect des prescriptions devrait être mise en correspondance avec l'information sur les mesures d'application prises a posteriori. C'est dans ce sens qu'il est pertinent de qualifier le non-respect, c'est-à-dire de déterminer s'il est plus ou moins important, et de lui donner un degré d'importance selon les répercussions possibles sur l'environnement.

Depuis 1994, la Colombie-Britannique a publié une liste des établissements qui ont été accusés, reconnus coupables ou condamnés pour avoir enfreint la législation sur l'environnement. Il est utile de pouvoir examiner la liste des établissements en infraction et celle des établissements accusés et condamnés afin de déterminer s'il existe une corrélation.

Toutefois, les mises en accusation et les condamnations ne constituant qu'un seul type de mesures coercitives, cela vaudrait la peine de relever les liens entre le non-respect des lois et l'éventail de mesures coercitives utilisées. Cela offrirait au public l'occasion de voir quelle sorte de mesure de contrainte se prend dans chaque cas d'infraction.

Un rapport d'infraction devrait déclencher une procédure d'autodéclaration. Par exemple, si, en fonction de données autodéclarées, un établissement ne se conforme pas à une norme réglementaire, plusieurs cas d'infractions devraient entraîner une obligation de plus fréquents contrôles et déclarations. Au même titre, un nombre précis de rapports montrant un bon dossier de conformité à une norme réglementaire pourrait permettre une moindre fréquence des contrôles et des déclarations.

L'accès intégral à l'information et la possibilité de vérification des données

Les indicateurs doivent être clairs et transparents. Les collectivités dans lesquelles les commerces et les entreprises exercent leurs activités veulent savoir, et elles en ont le droit, si ces établissements se conforment aux normes environnementales et si les pouvoirs publics appliquent bien ces normes. De plus, le public ne peut participer efficacement aux mesures d'exécution que si on lui accorde un accès complet et pratique à l'information en matière d'observation et d'application des mesures.

Le public devrait pouvoir facilement comprendre de quelle manière l'information relative à l'observation des prescriptions est recueillie et compilée, et quelles démarches les pouvoirs publics entreprennent en cas de non-observation. Les documents afférents aux indicateurs devraient être disponibles dans les plus brefs délais. Cela pourrait devenir encore plus important si l'on intégrait des moyens non réglementaires au dispositif destiné à faire respecter les prescriptions.

Les buts et objectifs

Les indicateurs de l'application efficace des lois devraient être établis dans un cadre comportant des buts et des objectifs. Le fait de ne faire état que de chiffres ne suffit pas; on doit également indiquer les tendances avec un objectif d'amélioration en matière d'observation des lois et un échéancier pour l'atteindre. L'un de ces objectifs pourrait être l'amélioration du degré d'observation des lois dans un secteur ou un établissement déterminé montrant des problèmes importants ou chroniques en cette matière durant une certaine période. Cela permettrait aux pouvoirs publics d'appliquer les mesures d'exécution là où elles s'imposent le plus.

Les réexamens périodiques des indicateurs

Pour s'assurer que l'on élabore et met en place une série valable d'indicateurs de l'application et de l'observation des lois, il faut examiner et évaluer périodiquement leur efficacité et apporter des améliorations là où le besoin s'en fait sentir. Cela donnera lieu à un démarchage auprès d'une grande variété de parties intéressées, y compris auprès du public.

Il faut évaluer les indicateurs eux-mêmes afin de s'assurer qu'ils nous permettent de comprendre si les politiques et les stratégies en matière d'application des lois améliorent la qualité de l'environnement et l'observation des lois, tout en procurant une information aussi exacte qu'accessible.

Les défis

Je désire maintenant m'entretenir avec vous de certains défis qui concernent l'établissement et l'utilisation des indicateurs.

Le manque de ressources

Le défi probablement le plus grand auquel nous faisons actuellement face est de trouver les ressources nécessaires, tant humaines que financières, pour surveiller le respect des lois et prendre les mesures d'exécution qui s'imposent. Une étude menée récemment en Colombie-Britannique indique que le personnel chargé de l'application des lois fonctionne en « mode de survie».

Un moyen de répondre au besoin de ressources plus importantes consiste à trouver des méthodes novatrices d'inventorier les ressources disponibles pour accomplir la tâche. Par exemple, on pourrait mettre au point un indicateur fondé sur le rapport entre le nombre d'employés chargés de l'application des lois et le nombre de détenteurs de permis dans différentes catégories, par exemple, les principaux points de rejets industriels. Cela permettrait de voir dans quelle mesure les gouvernements s'engagent à appliquer leurs lois sur l'environnement et à quel point cet engagement évolue au fil du temps.

Le lien entre l'amélioration de l'environnement et l'application et l'observation des lois

Le deuxième défi d'importance que nous avons à relever (et celui-là est encore plus difficile sur le plan conceptuel) est de trouver une manière d'établir des liens valables entre, d'une part, les indicateurs de l'application et de l'observation des lois et, d'autre part, les indicateurs de l'état de l'environnement et de la viabilité. Ce n'est qu'après avoir pu établir ces liens que l'on pourra déterminer si un accroissement des mesures d'exécution a pour effet d'améliorer l'environnement.

Cela supposera l'établissement, entre les indicateurs de l'observation et de l'application des lois et les indicateurs des incidences sur l'environnement, de liens permettant de déterminer de façon pratique si les mesures d'exécution sont utiles pour l'environnement, de même que de liens entre l'évolution des indicateurs et les décisions concernant la gestion de l'environnement.

Si l'application stricte des normes en vigueur n'élimine pas les problèmes environnementaux actuels, cela pourrait signaler que ces normes présentent d'importantes lacunes ou ne sont pas assez rigoureuses.

L'interprétation des indicateurs

En dernier lieu, on peut dire que ce sera toujours un défi d'interpréter les indicateurs avec précision, parce qu'ils constituent des symptômes et qu'ils peuvent avoir des causes aussi nombreuses que complexes. Par exemple, un grand nombre de visites réalisées dans le cadre de l'application des lois peut autant découler d'une plus grande disponibilité de ressources que d'un degré élevé de visibilité dans les médias, un plus grand nombre de plaintes, d'importants problèmes environnementaux ou de modifications aux normes.

Conclusion

Nous continuons d'être confrontés à des défis d'envergure lorsque nous tentons d'élaborer des mécanismes fiables, transparents et facilement compréhensibles dans le but d'alimenter les rapports sur les données relatives à la surveillance de la pollution et au respect des lois. Et il en est de même des mesures d'exécution mises en œuvre par les pouvoirs publics.

Je souhaiterais maintenant entendre le point de vue de tous ceux qui sont assis autour de la table sur ces questions. Merci beaucoup.

Résumé du débat

Il est nécessaire, a-t-on fait observer, d'établir une distinction entre l'approche offrant la plus grande efficacité et l'approche offrant le meilleur rapport coût–efficacité dans le domaine de l'application des lois. L'approche la plus efficace est peut-être celle qui consiste à imposer des prescriptions et à en contrôler le respect, mais cette approche n'est peut-être pas celle qui offre le meilleur rapport coût–efficacité. Au chapitre de l'application des lois, une évaluation des coûts s'impose. Si votre but consiste à appliquer les lois, les solutions possibles sont limitées. Si votre but est d'améliorer la qualité de l'environnement, un large éventail de solutions s'offre. Il coûte parfois trop cher d'appliquer les lois : on se contente alors d'un moindre degré de respect des prescriptions, par souci d'économie. Dans de tels cas, d'autres moyens sont possibles, par exemple l'adoption de mesures incitatives, la communication de renseignements au public ou l'autodiscipline.

Même si l'on peut convenir que l'application efficace des dispositions requiert des moyens accrus, il n'est pas évident que l'on doive consacrer plus d'argent à la pratique des indicateurs. Il pourrait être important de faire la distinction entre les moyens destinés à encourager le respect des prescriptions et les moyens destinés à mesurer le degré de respect des prescriptions. À titre d'exemple, les rapports sur le respect des prescriptions que publie régulièrement le gouvernement de la Colombie-Britannique représentent un moyen efficace de favoriser le respect des prescriptions, mais ils ne donnent pas d'indications utiles quant au degré de conformité juridique.

Il importe de distinguer les nombreux acteurs qui jouent un rôle en la matière. Parmi ces acteurs, figurent les pouvoirs publics, notamment des responsables élus, qui étudient les données, les entreprises, qui peuvent ne pas souhaiter être soumises à une évaluation, les spécialistes, qui rassemblent et analysent l'information, ainsi que le public, qui désire être informé des mesures prises par les entreprises et par les pouvoirs publics afin de protéger l'environnement. Il faut procéder avec soin dans le choix et la pratique des indicateurs, si l'on veut s'assurer de la justesse de l'information. À cette fin, il convient dans un premier temps de consulter l'ensemble des intéressés quant au choix des indicateurs, puis, dans un deuxième temps, de mettre à l'essai les indicateurs afin d'en vérifier l'efficacité.

On admet que les indicateurs de l'application des lois doivent aussi permettre d'évaluer ce qu'il en coûte pour vérifier le respect des lois, mais il faut savoir que la collecte des données coûte déjà cher. On souhaite donc avoir des données non seulement sur ce qu'il en coûte pour amener une entreprise à se conformer aux prescriptions, mais également sur l'incidence globale du programme réglementaire. Un programme essentiellement soucieux du coût de l'application des lois constituerait du gaspillage.

En matière d'application et d'observation des lois, il faut continuer à privilégier des indicateurs qui nous renseignent sur l'efficacité des choix de gestion. Les indicateurs relatifs à l'application et à l'observation des lois sont importants en tant que moyens contribuant à réaliser les objectifs visés en matière d'environnement. Les indicateurs doivent renseigner sur l'efficacité des moyens utilisés, par exemple l'aide financière ou toute autre forme de mesure incitative par rapport aux mesures coercitives classiques, telle l'imposition de pénalités. Nous avons besoin d'indicateurs permettant d'apprécier l'efficacité des outils et des stratégies servant à appliquer les lois. Même si nous ne pouvons pas acquérir de certitude quant à ce qui amène une entreprise à respecter la loi, on admet généralement que, sans une réelle menace de mesures coercitives, aucune mesure incitative ne pourrait réussir à faire en sorte que les entreprises respectent les prescriptions. D'un autre côté, selon certaines études, ce seraient les pénalités administratives et la réprobation publique qui constitueraient les principales sources de motivation en ce qui a trait au respect des prescriptions. Des indicateurs de l'application et de l'observation des lois pourraient aider à déterminer de façon plus précise quels sont les motifs qui poussent à respecter les prescriptions. Si l'on veut obtenir un portrait exact de la situation, il faudra examiner l'ensemble des moyens mis en œuvre pour appliquer les lois et en contrôler le respect.

Il est important de déterminer quels types de données le public souhaite réellement obtenir. Il faut également être conscients du fait que la diffusion des données peut susciter un intérêt accru de la part du public. Pour être utile, l'information diffusée doit aller au-delà des données brutes, ce qui suppose une quantité de travail administratif démesurée. Quelqu'un a suggéré qu'il pourrait être utile d'étudier les moyens dont se servent les compagnies d'assurances pour évaluer les risques.

Les entreprises, comme le public, sont d'accord sur le fait que tout bon système d'indicateurs destiné à mesurer la relation entre l'application des lois et l'état de l'environnement suppose un accès à la fois à l'information et aux voies d'exécution. Même si les trois pays possèdent des dispositifs destinés à assurer l'accès à l'information, ils n'offrent pas un accès égal à l'information et aux moyens légaux de faire respecter le droit. En matière d'application des lois, le public devrait jouer un rôle complémentaire par rapport à celui des organismes chargés de la réglementation, particulièrement lorsque l'on manque de ressources. En d'autres mots, la possibilité de recourir à des moyens légaux devrait aussi être un indicateur de l'application efficace des prescriptions.

Au moins un participant a déclaré que le public ne devrait pas avoir accès à l'ensemble de l'information relative à l'application des lois; il y aurait lieu d'établir une distinction entre ce que l'on doit mesurer et ce que l'on doit rendre public. Selon d'autres participants, on ne sait pas clairement si le public désire à la fois des indicateurs sur le respect des dispositions et des indicateurs sur l'application des dispositions. Il est important pour les organismes chargés de la réglementation d'avoir de l'information à la fois sur le respect et sur l'application des lois, mais ce qui intéresse surtout le public, c'est de savoir si le gouvernement atteint les résultats visés au plan de l'environnement, plutôt que de savoir de quelle façon le gouvernement s'y prend pour atteindre ces résultats. Quelqu'un a suggéré d'accorder plus de liberté aux pouvoirs publics pour expérimenter d'autres façons d'employer leurs moyens limités en vue d'atteindre les objectifs prévus en matière d'environnement. Le gouvernement pourrait alors être tenu pour responsable en ce qui touche la protection de l'environnement, mais non en ce qui touche les stratégies ou les moyens choisis.

Il faudrait se soucier de l'utilité fonctionnelle des indicateurs. En Amérique du Nord, l'ANACDE est peut-être le principal facteur qui milite en faveur d'indicateurs de l'application efficace des prescriptions environnementales. L'un des principaux buts de l'Accord est d'uniformiser les règles en obligeant les Parties à mettre en œuvre de façon efficace leurs lois sur l'environnement. Il est impossible de se soustraire à cette obligation. Les statistiques brutes sur les mesures prises en vue d'assurer l'application des lois ne seront pas suffisantes pour permettre d'évaluer l'efficacité de cette application. Nous aurons aussi besoin de points de référence. L'ANACDE a résulté de ce que le public craignait de voir le commerce primer l'environnement. Toutefois, il faut savoir que la procédure permettant au public de porter plainte concerne les allégations de manquement à l'obligation d'application efficace et non à l'obligation de veiller au bon état de l'environnement. Par conséquent, il est nécessaire d'avoir des données sur les moyens utilisés pour appliquer les lois et règlements. Pour déterminer si ces moyens assurent une application efficace, il y a lieu d'examiner plus à fond les données en fonction des politiques suivies à l'égard de l'application et du respect des lois et en fonction des normes environnementales particulières qui s'appliquent. Essentiellement, de quelle façon faut-il procéder pour déterminer ce que représente, dans chaque pays, le respect des lois? Il se peut que le pays A impose une norme cent fois plus rigoureuse que la norme correspondante dans le pays B. Cela illustre dans quel contexte il faut situer les statistiques. Cela suppose aussi qu'il faut accélérer le développement des dispositifs réglementaires et des dispositifs d'exécution à l'échelon local.

Comme l'ANACDE, a-t-on fait remarquer, ne fournit aucune définition précise du terme « application efficace », il peut s'avérer nécessaire que les Parties mettent en œuvre à la fois des mesures de court terme et des mesures de long terme. Il convient également d'éviter toute discontinuité entre les indicateurs environnementaux qui concernent des matières relevant de la compétence de l'État fédéral et les indicateurs environnementaux qui concernent des matières relevant de la compétence des États fédérés, des provinces ou des municipalités.

Il sera important de déterminer toute incidence immédiate que les mesures d'exécution pourront avoir sur les marchés. Certaines études donnent à penser qu'il existe un rapport direct entre la mise en œuvre de mesures coercitives et le cours des actions.

Il importe de distinguer réglementation efficace et application efficace. Peut-être que ce qu'il nous faut, ce sont des indicateurs qui renseignent sur l'efficacité et l'efficience des moyens mis en œuvre en vue d'appliquer les lois et d'en vérifier le respect. L'application est alors considérée comme la donnée initiale. Le taux de respect est la donnée intermédiaire. L'état de l'environnement constitue la donnée finale. Les indicateurs de l'application efficace sont nécessaires pour satisfaire aux dispositions de l'ANACDE et pour établir la responsabilité des bureaucrates. Les indicateurs du respect des prescriptions sont utiles pour évaluer le rapport coût–efficacité caractérisant les mesures destinées à assurer le bon état de l'environnement. Le public et les médias souhaitent que l'information en la matière permette d'évaluer les performances des entreprises. L'existence d'une information claire influe sur le comportement des entreprises. Enfin, des indicateurs de la qualité de l'environnement sont nécessaires, car le bon état de l'environnement est la raison d'être de toute cette démarche. L'ANACDE impose également aux Parties l'obligation d'établir des rapports sur l'état de l'environnement.

Même si l'ANACDE met l'accent sur l'obligation d'assurer l'application efficace des lois et d'en vérifier le respect, il convient, lorsqu'il s'agit d'apprécier les politiques et les mesures visant à appliquer les lois, d'accorder une attention égale aux solutions de rechange et aux efforts accomplis par les trois Parties en vue de trouver un terrain d'entente quant aux solutions à retenir.

Dans le domaine de l'application des lois, de l'observation des lois et de la qualité de l'environnement, les diverses autorités au Canada utilisent toute une série d'indicateurs, mais l'on observe une distinction systématique entre les indicateurs de l'efficacité des règlements et les indicateurs de l'application efficace des règlements. Lorsque l'on édicte un règlement, le respect des prescriptions est évalué seulement sur la base de la conformité juridique. De fait, le degré de respect des prescriptions n'est que l'un des indicateurs de l'application efficace des règlements. L'effet dissuasif est aussi important. Il est possible d'améliorer le degré de respect des prescriptions par une répartition des ressources visant à amplifier l'effet dissuasif. Il serait bon de considérer l'effet dissuasif de mesures d'exécution substitutives comme un indicateur important.

Certains délégués du Mexique ont exprimé un autre point de vue, à savoir qu'il est peut-être plus important de s'intéresser aux indicateurs du respect des lois qu'aux voies d'exécution des lois. Il existe déjà des indicateurs de l'application des lois. Certes, l'ANACDE impose l'obligation d'appliquer les lois, mais il est important de voir au-delà de cet accord, pour rechercher par exemple des moyens permettant d'encourager les entreprises à faire mieux que ce qu'exigent les normes réglementaires. Se rattache à cela la nécessité d'étudier l'efficacité des moyens d'action possibles. Cela implique de rechercher les moyens les plus efficaces de lutte contre la pollution; cela implique également une mise en œuvre stratégique des moyens, en fonction de cibles et de priorités déterminées.

Troisième séance

Les orientations nouvelles en Amérique du Nord

- Expériences nord-américaines dans le domaine des indicateurs ou autres instruments destinés à évaluer l'efficacité des politiques, des stratégies et des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'appliquer les prescriptions environnementales et d'en favoriser le respect
- Autres méthodes de mesure de l'application efficace des prescriptions environnementales

La stratégie nationale en matière d'indicateurs de performance adoptée par l'EPA des États-Unis

Michael Stahl

Administrateur assistant adjoint, Office of Enforcement and Compliance Assurance
EPA des États-Unis

Je vous remercie de m'offrir l'occasion de vous adresser la parole aujourd'hui. Depuis plusieurs années, l'*Enforcement and Compliance Assurance Program* (ECAP, Programme de contrôle de l'application et de l'observation des lois) de l'EPA a perfectionné les outils dont il se sert pour améliorer le respect des prescriptions réglementaires. En plus des mesures classiques de contrôle, des inspections et des mesures d'exécution, nous avons des mesures d'aide à la mise en conformité et des mesures d'incitation à la conformité destinées à encourager les établissements à effectuer des vérifications environnementales. Donc, lorsque je parle de l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs pour l'ECAP, je parle d'un programme déjà assorti de mesures de quatre types : contrôle de l'application, application, aide à la conformité et incitation à la conformité.

Au début de l'année dernière, Steve Herman, administrateur adjoint du Programme, m'a demandé de diriger un projet visant à élaborer un ensemble d'indicateurs d'efficacité pour le Programme. Il m'a chargé de consulter largement les intéressés, à l'intérieur et à l'extérieur de l'EPA, sur les indicateurs qui s'avéreraient utiles à notre programme, de revenir avec les idées recueillies, de les trier, de choisir les meilleures et de commencer à les mettre en œuvre à titre de système amélioré d'évaluation des résultats. Aujourd'hui, je vais vous exposer une petite partie de la méthode utilisée pour élaborer et choisir ces indicateurs, mais je vais passer la plus grande partie du temps à parler des indicateurs eux-mêmes, afin de vous donner des exemples précis de ceux que nous sommes à mettre en œuvre.

La stratégie appliquée a consisté tout simplement à tenir un certain nombre de réunions avec des groupes externes, à recueillir le plus grand nombre d'idées possible et à essayer ensuite d'adopter les indicateurs qui, selon nous, semblaient convenir le mieux à notre programme. À l'origine, nous avons entamé ces travaux car nous étions préoccupés par le fait que les indicateurs d'exécution (nombre de mesures d'exécution mises en œuvre) constituaient le seul moyen de mesurer l'efficacité du Programme. Même si nous continuerons à nous servir de ces indicateurs, nous avons le sentiment qu'ils comportent des lacunes et qu'ils ne nous éclairent pas vraiment sur la situation en matière de respect des prescriptions. Ils ne nous disent pas réellement quelles sortes de résultats nous obtenons au plan de l'environnement par nos mesures de contrôle de l'application et de l'observation des lois, ni à quel point nous contribuons à la réalisation de la mission et à l'atteinte des objectifs de l'EPA en matière d'environnement. Pour tous ces motifs, nous avons ressenti le besoin d'obtenir un plus grand nombre de résultats en matière d'application, même si nous savions que ces résultats continueraient de servir d'outils d'évaluation de notre efficacité.

Je vous ai fourni une liste des réunions que nous avons tenues avec les intéressés (voir l'appendice 1). J'attire votre attention là-dessus parce qu'il est précieux pour nous de recueillir des idées de toutes parts en matière d'évaluation des résultats. En examinant la liste, vous vous rendrez compte que nous avons passé beaucoup de temps avec les pouvoirs publics chargés de la protection de l'environnement, le personnel du Congrès, les organismes de surveillance de l'EPA (tel le *General Accounting Office*), les représentants du secteur privé, les groupes écologistes, les organismes fédéraux de réglementation et d'autres organismes (telle la *Food and Drug Administration*) qui sont aux prises avec le même type de problèmes. Nous avons en outre entendu un certain nombre d'experts universitaires et nous sommes assurés d'entendre l'opinion de notre personnel et de nos gestionnaires quant aux indicateurs qui, selon eux, conviendraient à notre programme. Je vous renvoie donc à cette liste, et si vous avez des questions ou des observations particulières à son sujet, j'y répondrai à mesure qu'elles seront formulées.

L'un des avantages de la méthode utilisée, c'est qu'elle nous a permis d'obtenir un ensemble de critères pour évaluer les indicateurs suggérés. Je vous recommande ces critères pour déterminer les indicateurs les mieux adaptés à vos programmes. L'EPA a estimé la valeur des indicateurs et des systèmes d'évaluation en tenant compte des éléments suivants :

- Adéquation – les indicateurs doivent être adaptés à la mission, aux buts, aux objectifs et aux priorités de l'EPA ainsi qu'aux besoins des intéressés externes;
- Transparence – les indicateurs doivent être faciles à comprendre, si l'on veut qu'ils renseignent les utilisateurs sur l'efficacité du Programme ou de l'Agence;
- Crédibilité – les indicateurs doivent reposer sur des données complètes et exactes;
- Viabilité – le coût de collecte des données ne doit pas excéder la valeur des données;
- Fonctionnalité – les indicateurs doivent inciter les entreprises et les employés à adopter un comportement efficace et constructif;
- Portée – les indicateurs doivent être importants sous plusieurs aspects du fonctionnement des entreprises liés à la performance.

Je désire maintenant orienter mon intervention sur l'ensemble des indicateurs que nous avons adoptés – le *Performance Profile*[1] *for EPA's Enforcement and Compliance Assurance Program* (Profil d'efficacité du Programme de contrôle de l'application et de l'observation des lois) (voir l'annexe 2, en seconde partie de ce rapport). Il s'agit de l'ensemble des indicateurs adoptés au terme des discussions. Nous sommes maintenant à mettre en œuvre chacun d'eux. La mise en œuvre d'indicateurs multiples comporte des défis particuliers, et je serais heureux d'en parler un peu plus, mais permettez-moi de souligner certains des indicateurs du profil.

En commençant par la catégorie « Contrôle de l'application et de l'observation des lois », il s'agit d'indicateurs traditionnels de résultats que nous désirons conserver dans notre système d'évaluation. Les ensembles 8 et 9 en particulier sont plutôt traditionnels et servent à dénombrer les inspections et les mesures d'exécution. Les ensembles 10 et 11 sont de nouveaux indicateurs de résultats applicables à de nouveaux secteurs de notre programme. Par exemple, avec l'ensemble 10, nous allons essayer de déterminer combien d'établissements nous touchons par nos mesures d'aide à la mise en conformité. Il s'agit d'un indicateur très fondamental de l'efficacité de ces mesures, mais nous pensons que cela vaut la peine de procéder à certaines évaluations dans ce domaine.

La catégorie suivante, « Incidences sur le comportement des populations réglementées », est l'indicateur de résultats que nous essayons de mettre en œuvre en ce moment. J'aimerais mettre en évidence l'ensemble 1. Nous nous sommes engagés à utiliser le taux de conformité comme indicateur de l'efficacité de notre programme. L'une des difficultés que pose cet indicateur est le fait que la majorité des données que nous détenons ne reflètent pas bien le taux de conformité pour certaines populations réglementées. La raison est que ces données sont fondées sur des inspections visant des établissements problématiques ou des établissements qui sont vraisemblablement en infraction, au lieu d'inspections aléatoires qui fourniraient des résultats représentatifs. L'un des défis auxquels nous faisons donc face présentement est de savoir jusqu'à quel point il faudra étendre nos systèmes de données pour obtenir des taux de conformité statistiquement valides qui nous permettront de déterminer le taux de conformité pour des populations données, et ce, d'une manière vraiment représentative.

Je voudrais aussi attirer votre attention sur les ensembles 2 à 5 dans la catégorie des résultats. C'est ce que j'appellerais des indicateurs de « résultats directs » des mesures de contrôle de l'application et de l'observation des

[1] Pour plus de détails concernant le profil d'efficacité et la stratégie nationale en matière d'indicateurs de performance (la « Stratégie »), voir le rapport final sur la Stratégie publié le 22 décembre 1997, intitulé *Measuring the Performance of EPA's Enforcement and Compliance Assurance Program*. On peut consulter ce rapport ainsi que d'autres informations et des documents concernant la Stratégie sur le site Web de l'*Office of Enforcement and Compliance Assurance* de l'EPA, à l'adresse <http://es.epa.gov/oeca/perfmeas>.

lois. Par exemple, dans l'ensemble 2, « Améliorations découlant des mesures d'exécution prises par l'EPA », au cours des deux ou trois dernières années, nous avons enregistré des réductions de rejets de polluants à titre de résultats directs. Nous allons essayer d'utiliser cette méthode pour mesurer les autres sortes de résultats que nous donnent les autres outils dont nous nous servons, par exemple, les mesures d'aide à la mise en conformité.

La dernière catégorie dont je veux vous parler est celle qui s'intitule « Incidences sur les problèmes environnementaux ou de santé ». Je veux attirer votre attention sur cette catégorie parce que nous essayons de relier les activités et les résultats du Programme de contrôle de l'EPA avec les objectifs environnementaux généraux de l'EPA. Nous prévoyons accomplir cette tâche grâce à une série d'études que nous essaierons de réaliser. Ces études viseront à documenter ou à évaluer la contribution du Programme aux objectifs généraux de l'EPA, comme la réduction des concentrations de plomb dans le sang des enfants.

Le dilemme auquel fait face tout programme de contrôle de l'application et de l'observation des lois est que, d'une part, nous reconnaissons ne constituer qu'une partie des éléments de l'Agence qui contribuent à atteindre ces objectifs. D'autre part, nous voulons savoir si nous contribuons vraiment à atteindre ces objectifs. Nous prévoyons donc mener des études rétrospectives afin de déterminer jusqu'à quel point les mesures prises par l'EPA dans le domaine de l'application et de l'observation des lois contribuent à réaliser la mission et les objectifs globaux de l'Agence au chapitre de l'environnement.

Permettez-moi de terminer en mentionnant que nous pensons que ce système d'indicateurs comporte plusieurs avantages. Le principal est qu'il commence à nous donner un moyen d'explorer les liens et les relations entre les mesures ou les résultats et l'atteinte des objectifs de qualité de l'environnement. En ce moment, nous ne disposons pas des systèmes de données ou des indicateurs qui nous permettraient d'examiner ces relations. Mais ils peuvent nous fournir un outil de gestion important dont nous ne disposons pas pour le moment. Le deuxième avantage que ce système nous donne est un extraordinaire moyen d'information du public. Il fournit de l'information au public, non seulement au sujet du nombre d'inspections et de cas d'infraction traités, mais au sujet du taux de respect des prescriptions, des résultats atteints au plan de l'environnement, de leurs liens avec les objectifs généraux de l'EPA et de notre contribution à la réalisation de ces objectifs.

Ma dernière remarque est que cet ensemble d'indicateurs est très pragmatique. Il ne concerne pas certaines des questions épineuses touchant les relations occasionnelles ni ne tend à prouver scientifiquement que notre activité donne un résultat particulier. Il s'agit d'un choix délibéré de notre part. Nous avons décidé de commencer à établir et à utiliser des indicateurs de performance et à les améliorer tout en acquérant de l'expérience. Ces indicateurs peuvent ne pas être ceux qu'un spécialiste en sciences sociales préférerait. Mais nous pensons que ce sont ceux que les intervenants et les citoyens utiliseront réellement, et qu'ils constituent une grande amélioration par rapport à notre méthode traditionnelle consistant à mesurer notre performance strictement sur la base des résultats des mesures d'exécution. Merci.

Appendice 1

Stratégie nationale en matière d'indicateurs de performance

Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis
Office of Enforcement and Compliance Assurance (OECA)

Réunions et conférences sur la Stratégie nationale en matière d'indicateurs de performance

Les réunions et tables rondes publiques sur la Stratégie nationale en matière d'indicateurs de performance ont rassemblé des employés et des gestionnaires de l'EPA, des partenaires du domaine de la réglementation, des intervenants et des organisations externes et d'autres intéressés :

3-2-97 Réunion publique générale (Alexandria, Virginie)

10-3-97 Discussions avec des membres du personnel du Congrès et de divers comités de la Chambre

17-3-97 Réunion publique générale (San Francisco, Californie)

28-3-97 Discussions avec des membres du personnel du Congrès (Sénat – Comité sur l'environnement et les travaux publics)

28-5-97 Table ronde : Organismes gouvernementaux de surveillance (Washington, D.C.)

29-5-97 Table ronde : Représentants du secteur privé, environnementalistes et avocats du domaine de l'environnement (Washington, D.C.)

4-6-97 Table ronde : Organismes environnementaux étatiques (Chicago, Illinois)

12-6-97 Table ronde : Organismes fédéraux de réglementation (Washington, D.C.)

25-6-97 Table ronde : Organismes environnementaux étatiques (Washington, D.C.)

22-7-97 Table ronde : Gestionnaires régionaux de l'EPA (régions de l'Est — New York, New York)

23-7-97 Table ronde : Gestionnaires principaux de l'OECA (Washington, D.C.)

24-7-97 Table ronde : Gestionnaires régionaux de l'EPA (régions de l'Ouest — Denver, Colorado)

30-7-97 Table ronde : Représentants d'associations de médias environnementaux et de la National Association of Attorneys General (Washington, D.C.)

31-7-97 Table ronde : Experts universitaires et membres d'instituts de sciences politiques (Washington, D.C.)

12-8-97 Table ronde : Représentants de l'Internal Revenue Service (Washington, D.C.)

14-8-97 Table ronde : Comité directeur sur les indicateurs de performance (Washington, D.C.)

28-8-97 Discussions avec des membres du personnel du Congrès (Chambre)

4-9-97 Table ronde : Gestionnaires principaux de l'OECA (Washington, D.C.)

7-10-97 Conférence générale récapitulative (Alexandria, Virginie)

Appendice 2

Le profil d'efficacité du Programme de contrôle de l'application et de l'observation des lois

Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis — Décembre 1997

Les incidences sur les problèmes environnementaux ou de santé (indicateurs)

Mesurées à partir d'études annuelles sur des objectifs déterminés de l'EPA

Les incidences sur le comportement des populations réglementées (résultats)

Taux de conformité aux lois des populations réglementées

Ensemble 1. Taux de non-conformité aux lois

a) des populations intégralement inspectées;

b) dans les autodéclarations;

c) des populations visées par des activités spéciales;

d) des secteurs industriels prioritaires.

Améliorations environnementales et sanitaires apportées par des entités réglementées

Ensemble 2. Améliorations découlant de mesures d'exécution prises par l'EPA.

Ensemble 3. Améliorations découlant d'outils et d'activités d'aide à la conformité aux lois.

Ensemble 4. Améliorations découlant d'activités intégrées.

Ensemble 5. Activités d'autosurveillance découlant de politiques d'incitation à la conformité aux lois.

Réactions des contrevenants importants

Ensemble 6. Nombre moyen de jours que les contrevenants importants prennent pour se conformer à nouveau aux lois, appliquer des plans exécutoires ou se conformer à des ententes.

Ensemble 7. Pourcentage de contrevenants importants commettant des infractions nouvelles ou récurrentes importantes moins de deux ans après avoir été l'objet de mesures d'application des lois.

Les mesures de contrôle de l'application et de l'observation des lois (résultats)

Contrôle de la conformité

Ensemble 8. Nombre d'inspections, d'examens de dossier, de réponses à des plaintes de citoyens et d'enquêtes réalisés.

Mesures d'exécution

Ensemble 9. Nombre d'avis, d'actions civiles et criminelles intentées et menées à bonne fin et d'accords d'autoréglementation.

Aide et information fournies

Ensemble 10. Établissements/entités touchés par

a) des outils et des activités d'aide à la conformité aux lois;

b) la diffusion d'information sur la conformité aux lois.

Renforcement des capacités

Ensemble 11. Activités de renforcement des capacités visant les programmes étatiques, locaux ou tribaux.

Le système d'évaluation des résultats de la Floride

Michael Phillips

Directeur, Office of Strategic Projects and Planning
Department of Environmental Planning de la Floride

J'aimerais partager quelques réflexions avec vous, mais non sans commencer par remercier la ville de Puebla de bien vouloir accueillir cet événement. Le gens sont très gentils, les lieux sont très accueillants et nous apprécions l'hospitalité de nos hôtes.

Au ministère de l'Environnement de la Floride, nous essayons depuis quelque temps — cela fait trois ans en réalité — de mettre au point un système d'évaluation des résultats qui nous aidera à gérer le Ministère et à évaluer notre efficacité. Permettez-moi de vous présenter rapidement quelques éléments que nous avons pris en considération lorsque nous avons entrepris de contrôler l'observation et l'application des prescriptions. D'abord et avant tout, l'information publique doit être accessible, disponible et compréhensible. Le public ne s'intéresse pas à de l'information, notamment des statistiques brutes, qui ne l'aide pas à comprendre ce qui se passe au sein de sa collectivité. Les données globales également, si elles ont quelque utilité pour les programmes étatiques, doivent être ramenées à l'échelle des collectivités locales. L'obligation de rendre plus de comptes au public a également suscité notre intérêt, en sachant qu'une obligation intégrale est un élément essentiel si l'on veut préserver la santé et le bien-être de la population de la Floride.

Un de nos autres objectifs consistait à mieux gérer notre organisme en étant vraiment capables d'affecter plus utilement nos ressources limitées aux phénomènes et aux tendances caractéristiques du non-respect des prescriptions ainsi qu'aux problèmes environnementaux. Nous nous sommes également donné pour objectif d'essayer de cerner les problèmes environnementaux qui persistent en Floride, ceux que nos processus n'ont pas relevés, et ce, même s'ils fonctionnent bien. Parfois, ces processus ont beau être en place, les problèmes existent quand même, et il faut alors les aborder un peu différemment. Nous avons aussi voulu mesurer l'efficacité du train d'actions destinées à protéger les écosystèmes de la Floride ainsi que les enfants qui y vivent.

Le système d'évaluation des résultats en matière d'environnement de la Floride (SERE) représente un nouveau mode de communication de l'information relative à l'environnement. L'information fournie aux organismes chargés de la réglementation en matière d'environnement s'est habituellement fondée, dans le passé, sur des chiffres globaux concernant les actions mises en œuvre ou sur des résultats obtenus comme instruments d'évaluation de l'efficacité en ce qui touche la mise en application des prescriptions et la gestion. Beaucoup de pouvoirs réglementaires sont en quête d'une méthode d'évaluation des résultats dans le domaine des services publics. Le SERE représente la méthode adoptée par la Floride à cet égard.

Dans le cadre du SERE, le Ministère a mis au point un système à quatre niveaux pour évaluer ses résultats en matière de protection de l'environnement :

- Niveau 1 : Indicateurs de santé publique et d'environnement, soit des indicateurs qui renseignent sur l'évolution à long terme de l'état des ressources naturelles, de la santé publique et de l'environnement en général en Floride.

- Niveau 2 : Indicateurs de culture et de comportement, soit des indicateurs qui renseignent sur les taux de respect des prescriptions, sur les meilleures méthodes de gestion et sur d'autres comportements qui ont une incidence sur la qualité de l'environnement.

- Niveau 3 : Données sur les résultats et les activités du Ministère, soit des données traditionnellement utilisées pour évaluer la performance des programmes, par exemple le nombre de visites, le nombre d'actions d'aide à l'application des prescriptions ou le nombre d'infractions.

- Niveau 4 : Données sur l'efficacité des ressources, soit des données qui renseignent sur le budget, le coût des services et l'efficience des actions mises en œuvre par l'organisme en vue de résoudre les problèmes environnementaux.

La structure à quatre niveaux du SERE fournit le schéma d'analyse qui permet de cerner les problèmes et de trouver les solutions pour un organisme chargé de la réglementation de l'environnement. En cas de problème au niveau 1, par exemple l'insuffisance des normes relatives à la qualité de l'eau, les niveaux inférieurs aident à déterminer la cause du problème. Ils fournissent de l'information sur le respect des prescriptions par les établissements réglementés qui font usage d'une étendue d'eau ainsi que sur les activités de l'organisme relatives à cette étendue d'eau. L'organisme peut ainsi prendre les mesures qui s'imposent afin d'améliorer la qualité de l'eau. Par exemple, si le taux d'observation des prescriptions est faible, il y a lieu de prendre des mesures visant à aider les intéressés à se conformer aux prescriptions. Si le taux d'observation des prescriptions est élevé, d'autres moyens deviennent plus indiqués, par exemple des mesures de lutte librement adoptées ou des mesures incitatives. Grâce à une connaissance détaillée des actions et des taux d'observation des prescriptions relatives à l'état d'une étendue d'eau donnée, le Ministère est en mesure de classer les problèmes par ordre de priorité, d'affecter les moyens limités dont il dispose à l'étude des problèmes les plus importants et de trouver des solutions qui pourront être mises en pratique.

Le SERE est destiné à servir d'outil de gestion aux cadres, d'outil de communication et d'analyse de l'information au personnel technique et d'outil d'information au public et aux parties intéressées.

Le système fournit **aux cadres** :

- un ensemble de données détaillées qui permettent de prendre des décisions fondées sur une véritable information;
- une approche axée sur les résultats atteints plutôt que sur les actions mises en œuvre au chapitre de l'environnement, ce qui permet d'améliorer l'efficience des programmes;
- la possibilité d'effectuer des analyses de tendances et de trouver des solutions aux problèmes;
- des données de contexte permettant de déterminer les résultats de chaque programme en matière de protection de l'environnement.

Le système fournit **au personnel technique** :

- de l'information sur les rapports entre les actions mises en œuvre et les résultats atteints en matière d'environnement;
- les moyens nécessaires pour analyser les actions à mettre en œuvre afin de s'assurer d'une incidence favorable sur l'environnement;
- un mécanisme permettant d'appliquer la gestion écosystémique ou une approche multimilieux en matière de protection de l'environnement;
- une évaluation chiffrée pour les projets de prévention de la pollution.

Le système fournit **aux parties intéressées** :

- l'assurance de la transparence des activités du Ministère;
- des renseignements sur la qualité de leur environnement;
- des renseignements sur le respect des prescriptions par les secteurs d'activité réglementés en Floride.

Résultats

Les deux plus importants résultats obtenus à l'aide du SERE ont été l'élaboration d'une méthode « satisfaisant/à surveiller/à cibler » dans la lutte contre les problèmes environnementaux et dans la transparence du Ministère envers le public.

Un secteur « satisfaisant » est un secteur où l'analyse des données réparties par niveaux dénote des taux élevés de respect des prescriptions et un environnement sain ou en voie d'amélioration. Les secteurs « satisfaisants » se distinguent par des caractéristiques comme une bonne qualité de l'air ou de l'eau au niveau 1, des taux élevés d'observation des prescriptions selon les visites et les contrôles au niveau 2 et un nombre suffisant de visites visant à vérifier l'observation des prescriptions au niveau 3.

Les secteurs « à surveiller » sont ceux dont les données suscitent seulement des préoccupations modérées. Par exemple, le taux de respect des normes relatives à l'eau potable dans un secteur donné peut être inférieur au taux observé dans l'ensemble de l'État ou le taux de respect peut être faible parce que dans ce secteur, peu de mesures sont prises en vue d'assurer le respect de ces normes. Une telle situation commande de suivre l'évolution des choses et de mettre en œuvre les mesures qui s'imposent. La structure à plusieurs niveaux aide l'organisme à déterminer le niveau où se situe un problème et les moyens à prendre pour y remédier.

Un secteur « à cibler » est un secteur qui doit être surveillé de près, car on y observe une persistance de faibles taux d'observation des prescriptions ou de détérioration de l'environnement. Par exemple, si les taux d'observation des prescriptions demeurent faibles malgré des actions vigoureuses en vue de les faire respecter, l'organisme peut envisager des mesures d'aide à l'application des prescriptions ou la mise en place de meilleures méthodes de gestion. Dans les secteurs « à cibler », il est essentiel que la Direction ait la latitude et les moyens voulus pour affecter les ressources en fonction des problèmes les plus pressants.

En 1997, le Ministère a repéré des secteurs « à cibler » dans différentes parties de l'État en ce qui concerne les réservoirs de stockage des produits pétroliers, les établissements de catégorie V (importantes sources d'émissions atmosphériques), les normes relatives à l'eau potable ainsi que les rejets d'eaux usées domestiques et industrielles dans les eaux de surface. Le Ministère a élaboré des plans d'action en vue de remédier à ces problèmes environnementaux. Au début de 1998, les problèmes relatifs à l'observation des prescriptions concernant la qualité de l'air ainsi que les problèmes relatifs aux eaux usées domestiques et industrielles, qui étaient classés « à cibler », ont été reclassés « satisfaisants ». Les problèmes relatifs à l'eau potable et au stockage des produits pétroliers, qui étaient classés « à cibler », ont été reclassés « à surveiller ». En six mois, les taux d'observation des prescriptions par les plus importantes sources industrielles et domestiques de rejets d'eaux usées dans les eaux de surface se sont améliorés. Dans le cas des sources domestiques, le taux est passé de 85,9 % à 97 % en trois mois. Les plans d'action élaborés ont donc contribué véritablement à résoudre les problèmes environnementaux.

Le *Secretary's Quarterly Performance Report* (SQPR) vise également à rendre l'information produite par le SERE accessible et compréhensible. À cette fin, le SQPR est publié chaque trimestre et il fait l'objet d'une large diffusion par la poste et par dépôt dans les librairies publiques. Le rapport peut également être consulté sur le site Internet du Ministère (http://www.dep.state.fl.us/org/ospp/report/intro.htm).

Le Ministère a distribué environ 3 000 exemplaires des deux premiers rapports; sur ce nombre, 70 ont été déposés dans les bibliothèques publiques de la Floride. La version diffusée sur Internet est en couleurs et intégralement répertoriée. Le 24 mars 1988, une analyse des statistiques du site Web a été effectuée. À cette date, les téléchargements du SQPR avaient été le fait de résidents de la Floride. Le SERE n'est pas un programme informatisé, mais il fait appel à des données provenant de nombreux systèmes de données informatisés du Ministère. Le SERE représente l'évaluation analytique des systèmes de données du Ministère. L'un des objectifs que nous visons dans le cas du SERE, c'est que ce système devienne un site Web facile à utiliser, interactif, où le public puisse obtenir des renseignements sur l'environnement à l'échelon régional. Bien que l'information soit actuellement fournie dans

Internet, la présentation actuelle n'est pas du type interactif, et les renseignements sur un point précis ne peuvent être isolés. L'information présentée concerne l'ensemble de l'État ou un district déterminé. Notre objectif, par exemple, c'est qu'un résident de Palatka puisse obtenir les renseignements qui concernent la qualité de l'eau de la St. John, les données de surveillance de l'air de Jacksonville, la conformité aux normes des décharges locales, les données relatives à la qualité de l'eau qu'il boit ou les mesures de protection des ressources mises en œuvre dans la forêt nationale d'Ocala. De même, celui qui vit à Miami ou à Tampa devrait pouvoir obtenir ce genre de renseignements sur le secteur où il habite.

Pour le moment, le Ministère ne dispose pas d'un personnel spécialement affecté à cette tâche et n'effectue pas de collecte de données suffisante pour permettre la mise en place de ce genre de système d'information géographique (SIG). S'il possédait le personnel, les données et les moyens techniques nécessaires, le Ministère pourrait se servir d'un SIG comme d'une plate-forme lui permettant de fournir un instantané de l'état de l'environnement en quelque endroit que ce soit de la Floride. Mettre ce genre d'information à la disposition des dirigeants, des planificateurs et des citoyens a des implications considérables, mais la chose est possible.

Voici de quelle façon la Floride a élaboré des indicateurs de résultats utiles :

1. Nous avons d'abord défini le but de l'organisme (p. ex., « protéger, préserver et gérer l'environnement et les ressources naturelles de la Floride »).

2. En fonction du but de l'organisme, nous avons élaboré des indicateurs de résultats pour les aspects des programmes qui peuvent servir à évaluer dans quelle mesure l'organisme atteint son but (p. ex., le pourcentage de la population qui respire un « bon » air, ou le pourcentage des eaux de surface répondant aux normes relatives à l'usage prévu).

3. À chaque indicateur de résultats, nous avons associé des indicateurs contextuels reflétant les résultats atteints par l'organisme dans la poursuite de son objectif (p. ex., des taux d'observation des prescriptions statistiquement valides, fondés sur les données de chaque établissement et les taux d'adoption des méthodes de gestion préconisées).

4. Après avoir défini nos indicateurs, nous avons évalué dans quelle mesure notre base de données pouvait fournir les informations nécessaires; il s'est avéré qu'il fallait apporter des améliorations à notre base de données pour que celle-ci puisse fournir les données nécessaires.

5. Nous avons présenté les indicateurs sous la forme d'un rapport que les gestionnaires et les intéressés peuvent utiliser pour évaluer les résultats atteints.

6. Nous avons réévalué le SERE afin d'y apporter des améliorations.

Les plus grandes difficultés que nous avons rencontrées ont concerné la résistance du personnel au changement culturel et l'absence d'un personnel spécialement affecté à la mise au point de la nouvelle approche. Nous avons eu besoin de toute la détermination des dirigeants de l'organisme et de la persévérance du personnel chargé de mettre en œuvre cette approche. Parmi les autres difficultés, mentionnons le fait d'avoir eu à modifier les systèmes de données sur l'application et l'observation des prescriptions pour être en mesure d'établir des taux d'observation statistiquement valides sur la base des données des établissements pour les besoins de programmes de protection de l'environnement comme les programmes relatifs à l'eau potable et aux réservoirs de stockage des produits pétroliers. Aux fins d'établir des taux d'observation statistiquement valides, le Ministère a mis au point des programmes de visites qui ont été incorporés à un plan conjoint d'application et de contrôle de l'observation des prescriptions, établi en collaboration avec la région IV de l'EPA. Ces programmes de visites ont pour but d'assurer la présence qui s'impose dans les établissements réglementés (visites impromptues) tout en ciblant les établissements suspectés de ne pas être en règle. En analysant les taux d'observation des normes associés aux deux types de visites, il est possible d'évaluer dans

quelle mesure le Ministère réussit à cibler les « bons » établissements. En outre, nous avons établi une définition normalisée de ce qui constitue un cas de non-respect important.

Nous avons ainsi obtenu un outil très efficace sur le plan de la gestion et de la transparence. Nous avons constaté que le taux d'observation des prescriptions s'est amélioré parce que nous avons été capables d'affecter des ressources aux secteurs posant un problème. Nous avons également constaté un plus grand respect des prescriptions pour la simple raison que l'information a été rendue publique; il s'agissait d'une bonne information, défendable, et les intéressés ne voulaient pas être perçus comme des contrevenants. Ce travail a été possible grâce à une collaboration étroite avec l'EPA, autant à Washington qu'au bureau régional d'Atlanta, en Géorgie.

En terminant, j'aimerais rappeler la citation suivante d'Albert Einstein : « Les problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui ne peuvent être abordés avec le même degré de préoccupation qu'au moment où nous les avons créés. » Je pense que cela résume bien le sens de notre action.

Les enseignements du secteur privé en ce qui concerne le recours à une partie indépendante pour vérifier l'application du droit de l'environnement par l'État[1]

Kernaghan Webb

Chargé de cours en droit et en administration publique
Université Carleton, Ottawa, Canada

Il est difficile de comparer les mesures prises par différents pays pour faire respecter le droit de l'environnement. Les organismes canadiens, mexicains et américains chargés de veiller au respect des prescriptions environnementales travaillent avec des lois différentes, dans le cadre de systèmes juridiques différents, s'occupent parfois de types d'acteurs très différents, infligeant différents types de dommages à l'environnement, fonctionnent avec différents niveaux de ressources, font face à différents degrés de préoccupation et de participation du public et évoluent au sein de cultures socioéconomiques différentes. Bien qu'elles s'avèrent utiles, les simples comparaisons fondées sur le nombre de mesures mises en œuvre, la valeur des amendes imposées, le volume d'effluents rejetés ou le niveau de pollution des milieux ambiants ne peuvent suffire à déterminer le degré d'efficacité et de diligence d'un organisme.

Pour compliquer les choses, le principe de la souveraineté nationale, même s'il ne constitue d'aucune façon un obstacle absolu, invariable et insurmontable, peut néanmoins avoir tendance à entraver l'établissement de comparaisons significatives entre pays. Cela peut se produire lorsque l'établissement de comparaisons crédibles entre des activités nationales d'application des lois peut réclamer que l'information soit recueillie par une autre entité que le diffuseur initial de données. Par exemple, étant donné que les gouvernements réalisent des inspections d'entreprises et ne se fient pas uniquement aux rapports d'autosurveillance, l'information sur les activités gouvernementales est davantage crédible lorsqu'elle est vérifiée par un tiers (un autre gouvernement, un organisme international ou toute autre entité). S'il existe des cas où des fonctionnaires d'un pays ont été autorisés à franchir la frontière d'un autre pays et à y inspecter des établissements gouvernementaux, ces cas sont rares et tendent à se produire dans des situations où la sécurité entre nations ou au niveau mondial est directement menacée (p. ex., par l'essai d'installations nucléaires).

En dépit des nombreuses différences en termes de ressources, de lois, de systèmes juridiques et de conditions socioéconomiques entre le Canada, le Mexique et les États-Unis, et malgré l'entrave que peut constituer le principe de la souveraineté nationale, les organismes chargés de l'exécution des lois sur l'environnement dans les trois pays ont deux éléments en commun, et ces éléments peuvent servir de fondement à des méthodes constructives d'évaluation et de comparaison d'un pays à l'autre. Le premier est la volonté commune de faire preuve d'un maximum d'efficacité et d'efficience dans la mise en œuvre des lois, compte tenu des capacités, des contraintes, du milieu de fonctionnement et des autres facteurs avec lesquels doit composer un organisme. Le second est la reconnaissance du fait que tous les organismes d'exécution se consacrent foncièrement à protéger l'environnement. (S'il n'y a pas d'identité de vues sur ces deux éléments, il est difficile d'imaginer que tout effort subséquent d'analyse comparative des trois pays puisse s'avérer fructueux.)

En tenant pour acquis qu'il y a entente sur ces deux nécessités communes, un important défi attend les organismes environnementaux dont le fonctionnement est régi par un cadre multilatéral tel que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Ce dernier, qui représente l'accord parallèle à l'ALÉNA en matière d'environnement, peut permettre de démontrer, autant aux secteurs réglementés qu'au public intéressé, que les gouvernements ont adopté et mettent en œuvre des méthodes efficaces et efficientes de protection de l'environnement, et ce, bien qu'elles puissent être très différentes d'un organisme ou d'un territoire à un autre.

[1] Ce document constitue un travail de recherche indépendant, et les opinions qu'il renferme n'engagent que son auteur.

Comment peut-on y arriver? Au premier abord, la tâche peut sembler insurmontable, mais elle peut constituer une formule de gestion de la qualité à laquelle le secteur privé a de plus en plus recours et qui pourrait être adaptée aux besoins des pouvoirs publics. Cette formule est plus communément connue comme le processus de gestion de la qualité ISO 9000 (bien que le système de gestion de l'environnement ISO 14000, plus récent, soit en voie d'être instauré, le processus ISO 9000 sert de facteur d'analyse dans le présent cadre). Ce processus ISO 9000 constitue un système d'assurance de la qualité qui comprend un certain nombre de normes internationales relatives à des fonctions organisationnelles telles que la gestion, la formation et les relations avec la clientèle. En collaboration avec des spécialistes externes, une entité inscrite élabore ses propres normes, détermine la manière de les appliquer et s'engage à le faire. Des tiers vérificateurs, agréés au titre des normes ISO, évaluent ensuite les résultats atteints.

Les entreprises s'inscrivent de plus en plus au programme de normes de gestion de la qualité ISO 9000 dans le but de relever et de traiter des questions qui posent problème à leurs premiers stades, et de montrer à d'autres entités (p. ex., les fournisseurs, les clients et les gouvernements) qu'elles adhèrent aux normes et font preuve de la diligence voulue pour s'y conformer. Il va peut-être de soi que même les entreprises qui fabriquent des produits similaires peuvent recourir à des procédés de fabrication ou de production très différents (à vrai dire, les clients pourraient se réjouir de ces différences), à tel point que, d'un producteur à un autre, les processus de gestion peuvent varier fortement. Le processus ISO 9000 peut refléter ces différences puisqu'il est neutre et dénué de contenu formel. Chaque inscrit fixe ses propres objectifs, normes et processus (en fonction d'une approche convenue), après quoi il reste à déterminer à quel point il respecte ses propres objectifs, normes et procédés et à communiquer l'information afférente.

Dans le secteur privé, la conformité aux normes ISO 9000 ne garantit pas automatiquement des processus, des produits ou des services de meilleure qualité. Si les entreprises se fixent des objectifs et des normes faciles à respecter, la conformité à ces normes (attestée par des vérificateurs externes) ne donnera pas forcément des produits ou des services de grande qualité, ou encore des processus efficaces. Pour donner un exemple extrême et absurde, une entreprise ayant la certification ISO 9000 pourrait produire des gilets de sauvetage en béton selon un processus de fabrication déclaré conforme à la norme. Dans ce cas, la certification indiquerait principalement que tous les gilets de sauvetage peuvent couler avec autant d'efficacité. Heureusement, cependant, le processus d'établissement d'objectifs d'une entreprise cherchant à obtenir la certification ISO 9000 doit donner lieu à des consultations avec les clients touchés, moment où se révélerait la sottise de l'idée de gilets de sauvetage en béton; le processus de gestion empêcherait une chose aussi absurde. En bref, même s'il est possible qu'une entreprise puisse établir des normes faibles et inefficaces et obtenir un certificat ISO 9000, cette hypothèse est peu vraisemblable. L'un des principaux objectifs de la certification ISO 9000 est de montrer qu'un système interne de contrôle de la qualité a été mis en place, qu'il est appliqué et que l'on peut s'attendre à obtenir un haut degré de qualité de façon continue.

Bien que jusqu'à tout récemment le secteur privé ait été le principal utilisateur du processus ISO 9000, les gouvernements commencent également à déposer des demandes de certification ISO 9000. On peut de bon droit se demander ce qui pousse un organisme gouvernemental à agir de la sorte. Deux raisons prédominent. En premier lieu, certaines entités gouvernementales reconnaissent la nécessité d'améliorer leur processus de gestion et ont besoin d'une aide extérieure pour ce faire. Et en second lieu, la vérification par une entité externe peut aider un organisme gouvernemental à atteindre ses objectifs et à démontrer qu'il en est capable.

Au Canada, au début des années 1990, la Division des processus législatifs et de réglementation de la Direction de l'hygiène du milieu à Santé Canada (le ministère fédéral de la Santé) a instauré son propre système de gestion de la qualité avec l'intention d'obtenir la certification ISO 9000[2]. La Division a formulé des avis sur des parties importantes de la législation, aidé à rédiger des règlements et participé à la négociation d'accords de reconnaissance mutuelle avec d'autres pays[3]. Au cours de sa première année d'activité, la Division a fait état de gains notables en matière de productivité et de satisfaction de la clientèle. Au chapitre des résultats obtenus, mentionnons une prestation plus rapide des services,

[2] Par la suite, la Division a subi une réorganisation qui a entraîné l'abandon de la démarche visant à obtenir la certification ISO 9000, même si la gestion axée sur la qualité totale est toujours pratiquée par l'unité réorganisée.

[3] Dean Correll, « ISO: A Strong Prescription for Quality Management — Making it Work for Government », vol. 4, nº 5, *FOCUS* (la revue des cadres supérieurs de l'administration fédérale du Canada), décembre 1995, p. 10-13.

une plus grande fiabilité en termes de prestation des services, le règlement plus rapide des plaintes des clients et un souci constant d'évaluer l'efficacité des règles internes par rapport aux normes généralement reconnues.

Une société de conseil a aidé la Division pour le passage à la gestion de la qualité. Elle a adopté un processus de mise en œuvre progressive en choisissant en premier lieu la norme qui convenait le mieux (normes ISO 9001, 9002 et 9003). Après avoir choisi cette norme, une vérification comparative a été entreprise afin de déterminer quelles étaient les politiques et les procédures déterminées déjà en place. Sur un maximum de 100 points, la Division en a obtenu 23, ce qui montre que la formule comportait des lacunes et qu'il y avait grandement place à amélioration. On a ensuite tenu une séance d'orientation au cours de laquelle les clients ont pu exprimer leurs attentes. La Division a ensuite adopté un programme de contrôle des résultats et des procédures directement associés à la norme ISO. Le processus d'élaboration de politiques et de procédures à l'intention des vingt éléments a été perçu comme intensif et a duré plusieurs semaines. Des documents ont été parachevés et l'on a relevé de nouvelles possibilités d'amélioration tout en élaborant un guide de la qualité qui traite de politiques, de procédures, de secteurs de contrôle de gestion et de non-conformité. La prochaine étape comprend une évaluation par une entité externe et la certification du système de contrôle de la qualité.

On pourrait à juste titre se demander pourquoi un organisme gouvernemental ne pourrait tout simplement pas recourir à des vérificateurs internes. La réponse qui semble s'imposer est que la certification ISO 9000 est une démarche librement entreprise en vue d'améliorer la qualité de la gestion établie, de tirer parti du savoir-faire d'un personnel externe en matière de gestion et d'être ultérieurement en mesure communiquer les résultats autant au public interne qu'aux « clients » externes. Les vérifications gouvernementales ne visent pas nécessairement une telle combinaison de fonctions et n'ont pas forcément le même degré de crédibilité aux yeux des clients externes.

Théoriquement, tout organisme gouvernemental chargé de l'exécution des lois qui désire améliorer ses pratiques et communiquer les résultats atteints à ses clients externes peut tirer avantage d'un tel processus. Dans le contexte de l'ANACDE, on peut soutenir qu'en adhérant aux normes de la série ISO 9000, les organismes canadiens, mexicains et américains chargés d'appliquer les lois sur l'environnement peuvent améliorer leurs méthodes en établissant une relation de confiance avec leurs clients (membres de la collectivité, organisations non gouvernementales et secteurs réglementés), et en montrant aux autres membres de l'ALÉNA qu'ils essaient d'appliquer leurs lois d'une façon transparente et efficace. Les organismes chargés de l'application des lois des trois pays pourraient rencontrer leurs clients au sujet de l'élaboration de normes de performance communes et de la mise en œuvre de ces normes.

En fait, d'autres solutions existent : les organismes pourraient simplement déclarer eux-mêmes quelles sont leurs pratiques et leurs activités en matière d'application des lois, les vérificateurs gouvernementaux pourraient établir des attestations au sujet des organismes d'exécution ou un organisme intergouvernemental neutre pourrait s'acquitter de ces tâches. Néanmoins, le programme ISO 9000 a des avantages particuliers. Il permet à chaque organisme d'exécution de travailler de concert avec des spécialistes de la gestion pour concevoir et fixer des objectifs, et élaborer des méthodes en vue d'atteindre ces objectifs. Il permet également à chacun de ces organismes de choisir des vérificateurs, tout en ayant un plus grand contrôle sur les processus de mise en œuvre, et ce, en s'assurant, à l'aide de tiers privés, de respecter les normes de gestion internationalement reconnues.

Dans le contexte de l'ANACDE, on pourrait évaluer la viabilité de cette option en menant une étude exhaustive de l'utilisation des normes ISO 9000 par les gouvernements. L'auteur connaît plusieurs autres ministères ou organismes du gouvernement canadien qui obtiennent la certification ISO 9000 et pourraient servir d'exemples à d'autres pouvoirs publics. Cette étude pourrait également déterminer de quelle manière entreprendre un projet pilote dans ce domaine. En conclusion, la vérification par un tiers dans le cadre du processus ISO 9000 est une option qu'adopte de plus en plus le secteur privé afin d'améliorer les processus, les produits et les services et de montrer qu'il adhère à des normes de gestion de la qualité. Les pouvoirs publics commencent à utiliser les normes de la série ISO 9000 aux mêmes fins. Bien que les organismes canadiens, mexicains et américains chargés de l'exécution des lois sur l'environnement vivent des situations fonctionnelles foncièrement différentes, l'application des normes de la série ISO 9000 pourrait les aider à améliorer leurs activités d'application des lois et montrer, à eux-mêmes comme à d'autres, qu'ils ont instauré des méthodes efficaces et crédibles d'application des lois.

Résumé du débat

On s'est demandé si l'EPA des États-Unis est en mesure d'affecter des valeurs chiffrées à tous les indicateurs de son système réformé. Il serait bon de s'intéresser non seulement aux indicateurs de l'application efficace des prescriptions, mais également aux indicateurs de non-respect des prescriptions. Aux États-Unis, la conception et la révision des indicateurs de performance constituent un processus itératif; les indicateurs sont rajustés au besoin.

Il conviendrait de mettre au point des indicateurs permettant d'évaluer le respect des prescriptions sur un territoire ou dans un secteur d'activité donnés. Trop de pouvoirs publics prennent des mesures à l'aveuglette contre les infractions, les statistiques leur faisant défaut. En outre, les indicateurs ne devraient pas concerner uniquement les mesures qui ont un effet quantifiable direct sur la pollution. Par exemple, on a besoin d'indicateurs qui renseignent sur le respect des prescriptions et sur les mesures prises en vue de faire respecter les prescriptions dans le domaine de l'étiquetage, de la communication des données et de la tenue de dossiers.

Les critères utilisés par les compagnies d'assurances, tels les risques de non-respect des prescriptions environnementales, pourraient constituer des indicateurs utiles. Une réserve possible tient au fait que l'on considère cela comme des renseignements commerciaux confidentiels. Comme les entreprises assurent leurs activités qui présentent un risque élevé, une évaluation est faite. Il est également possible que les entreprises ayant des activités dangereuses puissent réclamer des tarifs d'assurance moins élevés si elles détiennent un certificat ISO.

On a longuement débattu la question de savoir comment il convient d'évaluer et d'utiliser l'information recueillie aux fins des vérifications environnementales, y compris les vérifications effectuées à l'initiative des entreprises, les vérifications exigées par les pouvoirs publics et les vérifications relatives à la performance des pouvoirs publics effectuées par des entités privées. Par exemple, le fait de soumettre les gouvernements à des vérifications par une entité externe pourrait favoriser une plus grande transparence en suscitant un échange de réactions entre le public et les responsables politiques. La notion d'évaluation de la performance est encore à l'état embryonnaire. L'accent est mis actuellement sur la vérification des pouvoirs publics dans le but de renseigner la population sur la performance des pouvoirs publics au niveau national, mais, dans les années à venir, une fois que les parties auront acquis l'habitude des vérifications de la performance, on pourra envisager d'effectuer des vérifications de portée multinationale. Selon d'autres participants, bien que la vérification des politiques et des programmes publics par des entités externes puisse représenter une solution de rechange à l'approche de l'EPA, étant donné le caractère limité des ressources, il ne serait peut-être pas judicieux d'y affecter des ressources. Enfin, selon d'autres participants, la vérification par une entité indépendante peut être utile dans certaines situations, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer le rapport coût–efficacité des politiques et des programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics.

Selon un autre point de vue exprimé, la vérification par une entité externe représenterait un fardeau accru pour des administrations publiques, déjà tenues d'utiliser de meilleurs indicateurs de résultats. Il y a peu de chance pour que les gouvernements acceptent la vérification par une entité indépendante comme formule de rechange. Dès le début des années 1970, de nombreux gouvernements étaient préoccupés par la question, reliée à l'ANACDE, de la nécessité d'assurer à tous des chances égales en prévenant la formation de refuges pour les pollueurs. On a résolu le problème en démontrant que les pouvoirs publics peuvent repérer les infractions importantes, par exemple par voie de visites, et en prenant des mesures à l'égard de telles infractions. Ce qui est plus difficile, toutefois, c'est d'apprécier le degré général de respect des prescriptions.

Aux États-Unis, ce sont des entités indépendantes, tels le *General Accounting Office* et l'inspecteur général indépendant, qui évaluent l'application efficace des prescriptions relevant de la compétence de l'EPA et l'efficacité des politiques et des stratégies visant à favoriser le respect des prescriptions, par exemple, l'*Office of Enforcement and Compliance Assurance* (OECA). Les évaluations sont du domaine public. En outre, l'EPA encourage les secteurs

d'activité réglementés à se soumettre à des vérifications par des entités indépendantes. L'EPA a pour règle d'imposer des pénalités réduites en cas d'infraction aux entreprises qui se soumettent à de telles vérifications, sous réserve que le gouvernement puisse consulter toute l'information existante relativement à une infraction. Aux États-Unis, le débat au sujet des vérifications librement exécutées gravite autour de la question du droit de tenir certaines informations secrètes.

Au Mexique, le programme de modernisation prévoit un examen des procédures employées par l'administration publique, mais il est trop tôt pour faire état de résultats qui puissent permettre une évaluation utile. Les entreprises mexicaines se sont montrées intéressées à la vérification par une entité indépendante et à d'autres moyens facultatifs de favoriser le respect des prescriptions. L'une des questions fondamentales qui se pose aux gouvernements à propos des mesures d'autodiscipline, c'est de savoir combien de temps ils doivent patienter, dans l'attente des résultats, avant d'intervenir par des mesures coercitives; une seconde question qui se pose, c'est celle du moment où il convient de rendre accessible au public l'information relative aux résultats de telles mesures. En d'autres mots, il faut laisser un certain temps s'écouler entre l'adoption des normes, la détermination des problèmes et l'atteinte des objectifs en termes de respect des prescriptions.

Selon un autre point de vue, la vérification représente plus qu'une méthode d'évaluation relevant de l'autodiscipline : elle détermine si l'entité respecte les prescriptions. La vérification est un élément fondamental du bon fonctionnement d'une entreprise. Il convient donc d'encourager les entreprises à effectuer des vérifications, mais pourquoi devrait-on leur accorder une immunité? La vérification facultative ne doit pas remplacer la tenue de dossiers et la communication des renseignements, car le public serait alors privé d'accès à l'information. Il faut songer à rendre la vérification obligatoire. Pourquoi le droit à l'information ne s'appliquerait-il pas de la même façon aux résultats des vérifications et aux relevés d'émissions? Si l'on ne voit pas de problème dans le fait que les relevés d'émissions puissent entraîner des poursuites, on ne devrait pas non plus voir de problème dans le fait que les rapports de vérification puissent amener des citoyens à intenter des poursuites. En matière de vérification, l'EPA exige des entreprises qu'elles se conforment aux prescriptions avant tout assouplissement éventuel sur le plan des pénalités. De la même façon, si une entreprise ne remédie pas à un problème constaté à l'occasion d'une vérification, les résultats de la vérification devraient être rendus publics, afin que les citoyens puissent recourir aux moyens légaux.

Il est peut-être important de distinguer deux catégories de vérifications : 1) la vérification externe effectuée par un pouvoir public; 2) la vérification externe effectuée par une entreprise privée. La vérification par une entreprise privée devrait être considérée comme un complément à la vérification par les pouvoirs publics. S'il y a vérification par les pouvoirs publics, la vérification par une entreprise privée n'est peut-être pas nécessaire. La vérification externe par une entreprise privée pourrait être utile dans les cas où il n'existe aucune obligation de vérification, par exemple dans les matières de compétence municipale. Selon une autre opinion concernant la vérification externe, le caractère confidentiel de l'information devrait être évalué d'après la nature de l'industrie, de la substance ou de l'impact en cause.

L'une des raisons du peu d'intérêt des entreprises américaines pour la vérification externe facultative pourrait concerner le risque de responsabilité en cas de poursuite intentée par un citoyen. À l'inverse, a-t-on fait observer, peut-être que l'une des raisons du grand intérêt des entreprises mexicaines pour les programmes de vérification tient au fait que, en vertu des lois mexicaines relatives à l'environnement, les renseignements concernant le résultat des visites et le respect des prescriptions sont du domaine public, tandis que les constatations des vérifications constituent des renseignements confidentiels. Il faudrait que la politique de l'information du public reflète ces contre-incitations possibles.

Environnement Canada indique avoir pour politique de ne pas exiger que le public ait accès aux résultats des vérifications environnementales effectuées par une entité privée. On n'est pas fixé quant à l'attitude à adopter à l'égard de l'information fournie par les entreprises sur la base d'autres mesures librement mises en œuvre, par exemple l'application des normes de la série ISO 14000.

Selon un porte-parole du Mexique, depuis le lancement du programme de vérification non obligatoire dans ce pays en 1992, plus de 900 entreprises mexicaines ont adhéré au programme. Après une vérification facultative, les entreprises remédient d'elles-mêmes aux problèmes constatés, y compris dans des matières non soumises à réglementation, telles les relations du travail ou les relations avec la population. Après une vérification, les entreprises reçoivent du gouvernement un certificat. Les vérifications sont menées par un groupe de vérification indépendant. Environ 150 certificats sont délivrés chaque année. Au chapitre des avantages et des résultats du programme, on a mentionné une baisse de la consommation d'eau et d'énergie, une baisse des émissions atmosphériques, une baisse des rejets d'eaux usées et une baisse de la production de déchets dangereux. De tels résultats constituent des indications claires des avantages du programme.

On doit tenir compte de plusieurs éléments lorsqu'il s'agit de déterminer la nature des données à recueillir au sujet de l'application et de l'observation des lois, notamment les meilleures méthodes, l'incidence sur les renseignements commerciaux confidentiels et la nécessité d'un ensemble spécial d'indicateurs pour évaluer les résultats des mesures non obligatoires visant à assurer le respect des prescriptions. En ce qui concerne les indicateurs du respect des prescriptions environnementales, il pourrait être important de préciser le degré de non-respect; en d'autres mots, il ne convient peut-être pas d'employer le même indicateur pour l'ensemble des activités.

Selon un porte-parole de l'EPA, cet organisme, lorsqu'il adopte des indicateurs, s'appuie sur les objectifs définis dans le plan stratégique établi conformément aux dispositions du *Government Performance and Results Act* (GPRA). L'EPA cherche à dégager des lignes de force dans les activités et les résultats. L'évaluation des mesures de lutte contre la pollution n'exclut pas l'évaluation des mesures relatives à d'autres activités, telles l'information du public et la tenue de dossiers. L'EPA utilise des données publiques afin de prévenir des problèmes dus à l'usage de renseignements commerciaux confidentiels. Elle a étudié la possibilité de quantifier l'emploi de mesures non obligatoires, mais elle a eu de la difficulté à recueillir de l'information et elle ne croit pas que cela soit réalisable pour l'instant. Comme la formule des visites effectuées au hasard pour mesurer le respect des prescriptions risque d'avoir une incidence sur le plan des ressources, l'EPA a choisi de concentrer ses efforts sur les responsables d'infractions importantes dans la mise en œuvre des mesures destinées à appliquer les prescriptions et à en assurer le respect. L'importance accordée par l'EPA à l'utilisation d'indicateurs est fonction directe de l'aptitude des indicateurs à renseigner l'EPA sur les résultats atteints par celle-ci dans la poursuite de ses objectifs.

Selon un porte-parole de la Floride, cet État a réussi à effectuer des échantillonnages au hasard et à définir des cibles aux fins d'établir des taux de respect des prescriptions statistiquement valides, sans avoir à faire appel à des ressources supplémentaires. La Floride entend par « infraction importante » toute infraction qui crée un danger évident, dans le présent, pour la santé ou l'environnement, telle l'exploitation d'une entreprise sans permis. La gravité d'une infraction est déterminée selon l'importance des incidences qui en découlent. Après avoir pris des mesures d'exécution ou toute autre forme de mesure, la Floride réévalue le degré de respect des prescriptions afin de vérifier s'il se produit un changement d'attitude durable. Il est nécessaire d'agir de la sorte, a-t-on estimé, pour s'assurer de l'efficacité du programme.

En ce qui a trait aux indicateurs du respect des prescriptions environnementales, il est important de déterminer le degré de non-respect. En d'autres mots, il ne conviendrait peut-être pas d'utiliser le même indicateur pour toutes les activités.

On s'est demandé s'il est possible d'établir des indicateurs qui n'exigent pas de moyens importants et qui fournissent des taux de respect des prescriptions statistiquement valides. Comme il existe une zone d'ombre entre respect et non-respect des prescriptions, il pourrait être bon, a-t-on suggéré, d'évaluer dans chaque cas l'effet dissuasif possible et le rapport coût–efficacité des mesures coercitives par comparaison avec les mesures d'aide. Il est important que la méthode d'évaluation puisse digérer les « mauvaises nouvelles »; nous devons continuer à utiliser des indicateurs même si ces derniers révèlent des faits dérangeants.

Quatrième séance

Les leçons tirées de ce qui s’est fait ailleurs

Groupe 1

- Indicateurs de l’observation des ententes internationales
- Expérience de l’Union européenne

Les leçons tirées d'une étude sur la mise en œuvre du droit international de l'environnement

***David G. Victor*[1]**

Conseil des relations extérieures
Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués
Laxenburg, Autriche

Ce texte résume quelques résultats d'une importante étude multinationale menée par l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (IIASA) au sujet de la mise en œuvre des accords internationaux sur l'environnement. Cette étude portait sur l'application du droit de l'environnement au plan international et ne répondait pas au problème exposé dans ce dialogue « à intervenants multiples », conduit sous l'égide de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), à savoir l'application du droit de l'environnement à l'échelon national[2]. En général, le droit international est moins coercitif que le droit national, puisqu'il dispose d'un moins grand nombre d'outils (si outils il y a) pour assurer une application rigoureuse. D'ailleurs, l'étude de l'IIASA se concentrait sur le processus employé pour établir des normes (tant à l'échelon national qu'international), de même que la relation qui existait entre ce processus et l'application des lois. En revanche, ce dialogue porte principalement sur l'application du droit. Toutefois, le projet de recherche de l'IIASA a permis de tirer trois conclusions très intéressantes, particulièrement en ce qui a trait à la création d'indicateurs qui permettraient d'évaluer l'application efficace des prescriptions environnementales dans les pays de l'ALÉNA. Ces trois conclusions peuvent donc avoir une certaine valeur pour le présent dialogue[3].

L'observation et l'efficacité des normes réglementaires : conséquences au chapitre de la mise en œuvre du droit

Bien que la plupart des études — en particulier celles qui ont été menées par des avocats — aient rendu synonymes les termes « observation » et « efficacité », cette synonymie est généralement non fondée. L'efficacité représente un moyen de mesurer les effets du droit sur le comportement des personnes ou des entreprises. Les lois les plus efficaces sont celles qui ont un impact maximal sur le comportement fautif; les moins efficaces n'ont aucun effet. Les chercheurs évaluent de plus en plus l'« efficacité » des lois non seulement par les effets qu'elles ont sur le comportement, mais aussi par les coûts qu'elles occasionnent à la société. Par contraste, on entend par « observation » le simple fait de se conformer à la loi. Toutes choses étant égales par ailleurs, une plus grande observation de la loi signifie simplement que la loi est plus efficace qu'avant. Toutefois, ce qui importe le plus est le degré d'influence du droit sur le comportement. L'observation ne joue qu'un rôle secondaire.

En droit international, il ressort que les normes sont souvent conçues pour garantir l'observation, même si elles n'ont pas (ou presque pas) d'effet sur le comportement. Deux exemples illustrent cela : les règlements internationaux mis en œuvre dans les années 1980 en Europe relativement aux émissions de dioxyde de soufre (la première cause des dépôts acides) et les quotas internationaux relatifs à la chasse de la baleine commerciale adoptés au cours des décennies 1950 à 1970. Dans les deux cas, on assistait à une observation quasi parfaite des lois sur l'environnement, même si les normes n'avaient aucun effet sur le comportement. C'est ainsi que les problèmes environnementaux se

[1] De 1993 à 1996, l'auteur a été codirecteur d'un projet sur la mise en œuvre et l'efficacité des ententes environnementales internationales mené à l'IIASA. Les opinions exposées dans ce dialogue sont les siennes.

[2] Sont signataires de l'ANACDE le Canada, le Mexique et les États-Unis (1993). L'ANACDE était l'un des deux traités signés en parallèle avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA).

[3] Pour de plus amples renseignements sur ce projet, prière de consulter *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice* (David G. Victor, Kal Raustiala, Eugene B. Skolnikoff, réd., 1998); David G. Victor, « The Use and Effectiveness of Nonbinding Instruments in the Management of Complex International Environmental Problems », dans *Proceedings of The American Society of International Law*, 91e Assemblée annuelle, 1997, 241-150.

sont aggravés régulièrement. À cause des baleiniers, les baleines disparaissaient des océans. L'industrie baleinière était surcapitalisée et d'une médiocre efficience économique. Pourtant, le degré d'observation des quotas imposés par la Commission baleinière internationale demeurait élevé. En fait, on n'a enregistré que deux cas importants de non-observation : le premier touchait Panama dans les années 1960, et le deuxième, découvert récemment, portait sur une chasse excessive de la baleine en Russie au cours des années 1950 et 1960. Dans certains cas, on pouvait même parler d'efficacité négative, même si l'observation était élevée. Dans les pays signataires de l'ALÉNA, on peut citer plusieurs exemples de ce genre, notamment le projet de circulation automobile alternée mis au point par Mexico. Ce projet a eu des conséquences imprévues en provoquant des changements de comportement qui ont aggravé les problèmes de pollution.

Bien que le présent dialogue ne porte pas sur l'efficacité des normes environnementales, il est nécessaire de donner une définition claire de l'efficacité pour ne pas la confondre avec l'observation. En effet, cette distinction influe sur l'établissement d'indicateurs d'application de plusieurs façons.

Premièrement, la distinction entre « efficacité » et « application » contribue à révéler les points de vue divergents qui existent sur le rôle du droit dans une société. Puisque ce rôle varie, il peut être nécessaire d'adopter des indicateurs différents relativement à ce qu'est une application efficace du droit. L'un de ces points de vue considère que la « primauté du droit » s'impose et que la loi devrait régir les comportements de manière stricte et punir tout écart. Dans les sociétés où cette opinion prédomine, il existe souvent une corrélation étroite entre le texte des lois et le comportement. Un autre point de vue considère la loi comme un guide plutôt que comme un instrument d'application sévère. Loi et comportement peuvent ne pas être reliés. Le degré de non-respect sera peut-être très élevé, même si la loi a une grande influence. Ces différents points de vue peuvent coexister dans des sociétés différentes. Cependant, si l'on vise l'intégration de ces sociétés dans un cadre juridique unique — ce que certains partisans de l'ALÉNA voient comme le but du libre-échange en Amérique —, les différents rôles du droit doivent également être intégrés et « homogénéisés ».

Selon les partisans de la « primauté du droit », seule une application constante, transparente et rigoureuse permettra de déterminer les règles du jeu nécessaires au commerce international entre les sociétés. Je partage cet avis, mais intégrer différents systèmes juridiques afin qu'ils respectent les mêmes normes n'est pas une mince affaire. Cela exige souvent un changement radical du système législatif d'une société. Ainsi, même si l'Union européenne (UE) a atteint le plus haut degré d'intégration, le travail est loin d'être achevé. L'exemple de l'UE montre la difficulté de déterminer ce qui constitue une application « efficace » lorsqu'il y a des différences de rôle et de culture dans les institutions juridiques nationales. Les données relatives au degré d'adoption et d'application des directives de l'UE ne servent qu'à déterminer si ces directives ont un effet sur le comportement dans les États membres. Dans les pays où la « primauté du droit » est très grande (p. ex., le Royaume-Uni), on note un degré élevé d'adoption des directives. En réalité, cela n'indique que l'influence exercée par les directives européennes sur le comportement. Dans les autres pays où la « primauté du droit » est moindre (en Italie notamment), un degré d'adoption élevé ne signifie pas nécessairement que les directives de l'UE ont un effet sur le comportement.

Le même genre de problème se posera peut-être lorsqu'on tentera d'établir des indicateurs de l'application efficace du droit aux termes de l'ANACDE. La « primauté du droit » varie d'un pays membre à un autre. Les normes qui permettent d'évaluer le degré d'application du droit, soit une application qui influe sur le comportement, devront donc être adaptées à chaque système juridique. Il sera probablement facile d'établir des indicateurs d'application comme le nombre et la fréquence des mesures. Cependant, il sera difficile de faire une comparaison convenable, à moins d'avoir recours à des données et à des évaluations sophistiquées qui tiennent compte du rôle particulier que joue le droit dans chaque pays de l'ALÉNA. Dans les années à venir, les pays de l'ALÉNA se fixeront probablement des objectifs environnementaux de plus en plus rigoureux; dans ces conditions, la distinction entre efficacité et observation deviendra peut-être plus marquée, et le besoin d'indicateurs d'application adaptés au système juridique de chaque pays se fera peut-être sentir.

Deuxièmement, en élaborant et en évaluant les indicateurs d'application, il est primordial de ne pas perdre de vue que c'est presque toujours par leur pouvoir dissuasif que les mesures d'application agissent le plus sur le comportement. L'application est importante non seulement parce qu'elle oblige les contrevenants à corriger leurs pratiques, mais aussi parce qu'elle signale à tous que l'infraction entraîne des coûts. Toutefois, cet important pouvoir dissuasif est difficile à mesurer et, par conséquent, l'évaluation de l'efficacité des mesures, uniquement à partir des données d'application, est une tâche difficile. Une seule de ces mesures d'exécution pourrait constituer une puissante force de dissuasion qui obligerait toutes les parties à observer la loi. L'application ne serait, dès lors, plus nécessaire. Dans un tel cas, les indicateurs ne montreraient qu'une faible application, mais dont l'efficacité serait très élevée. Dans les autres cas, les mauvais résultats d'application pourraient simplement signifier qu'une loi n'est pas respectée et qu'elle est inefficace. Il est difficile de faire la distinction entre ces deux situations en ne s'appuyant que sur les indicateurs d'application, tels que la gravité des pénalités imposées ou le nombre de poursuites.

Troisièmement, bien que la distinction entre l'influence des lois sur le comportement et l'observation des lois soit importante, il faudrait se garder de rejeter du revers de la main la notion d'observation. Les procédures judiciaires officielles, les recours et les amendes surviennent souvent à la suite d'une situation de non-respect. En effet, l'une des raisons pour lesquelles le droit international de l'environnement n'a pas eu l'efficacité escomptée est que son observation est très assidue et que, par conséquent, la procédure d'infraction est rarement déclenchée. L'observation demeure un important point de référence pour juger de l'acceptabilité du comportement et pour coordonner les sociétés, mais ce n'est pas tout.

Quatrièmement et dernièrement, parce que l'observation n'est pas un indicateur parfait de l'efficience économique ni de l'efficacité de la réglementation, il serait préférable de ne pas se limiter au fait de l'observation et de considérer le véritable effet des lois sur le comportement. Des outils comme les bilans périodiques de l'application des lois sur l'environnement sont déjà utilisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de même qu'aux termes de l'ALÉNA. De tels outils pourraient aider à déterminer les améliorations à apporter aux normes environnementales. Les révisions pourraient aussi contribuer à compléter les simples indicateurs d'application et à identifier ceux pour lesquels il y a eu une amélioration. Je doute qu'au commencement on puisse concevoir un ensemble complexe d'indicateurs d'application efficace qui conviennent aux trois pays de l'ALÉNA. Comme je l'ai mentionné, les différences entre les systèmes juridiques rendront les comparaisons difficiles à établir et contrecarreront les efforts visant à en arriver à une norme commune pour une application efficace des prescriptions. Par conséquent, procéder à un bilan périodique, assorti d'une évaluation en profondeur des lois relatives à l'environnement dans les pays de l'ALÉNA, pourrait s'avérer décisif pour l'élaboration progressive d'un ensemble de normes d'exécution.

Les indicateurs de l'application efficace des lois

Les partisans du régime « libéral » moderne ne veulent pas seulement la « primauté du droit ». Ils veulent également que le processus d'élaboration et d'application du droit suive des normes libérales. Parmi ces normes, on compte celles qui touchent les droits de participation des intervenants, comme l'accès à l'information, le droit de parole dans le processus d'élaboration des politiques ainsi que l'accès au système juridique pour favoriser l'application des textes.

Dans le cadre du projet de l'IIASA, nous nous sommes penchés sur la « participation » du public et nous nous sommes demandés si les nouveaux droits de participation influent concrètement sur l'action des pouvoirs publics et, si c'est le cas, comment cela se produisait. Nous avons observé que les efforts officiels pour assurer la participation ont influé sur les décisions et l'application, mais beaucoup moins que ce à quoi on s'attendait. Au cours des années 1980 et au début des années 1990, chaque pays étudié (principalement en Europe) a ouvert la porte à la participation d'un vaste ensemble d'acteurs extérieurs à l'État. La participation institutionnalisée s'est accrue de façon prodigieuse : il y a eu beaucoup plus de documents diffusés, de débats organisés et d'opinions partagées. Mais nous avons remarqué qu'il n'était souvent pas évident, en somme, de constater de grandes modifications dans la ligne de conduite adoptée. Souvent, les mesures de protection de l'environnement et la mise en œuvre de ces mesures sont devenues plus rigoureuses, parce que le public est lui-même devenu plus soucieux de protéger l'environnement, et non pas parce que les canaux de participation institutionnels ont été libéralisés. Pourquoi? Parce que les renseignements fournis

n'étaient souvent pas très utiles; les opinions des nouveaux participants étaient souvent connues, même avant l'existence des canaux, et l'accès officiel ne fournissait donc que peu de renseignements véritablement nouveaux; lorsque la participation a été institutionnalisée, des décisions importantes ont échappé aux institutions où les nouveaux droits de participation du public étaient garantis. En d'autres termes, la procédure institutionnalisée constitue tout au plus l'un des facteurs d'une participation véritable des intéressés à la définition de l'action publique.

Les pays de l'ALÉNA pourraient vouloir élaborer des indicateurs de la participation du public à l'application du droit de l'environnement, et ce, dans l'optique de mettre au point des indicateurs d'application efficace. S'ils le font, les résultats de l'IIASA montrent qu'il sera important d'évaluer non seulement les règlements officiels sur l'accès, mais aussi les autres conditions nécessaires à la participation. En particulier, l'étude de l'IIASA a montré que la véritable participation dépend de la présence d'une infrastructure qui facilite la participation. Ce qui est surtout important, c'est l'accès, à faible coût, à une information de grande qualité. Il existe un danger dans l'élaboration des indicateurs de la participation du public : s'il est facile d'évaluer les règlements officiels sur l'accès, tels que les lois qui régissent l'accès aux réunions et la possibilité d'intenter des poursuites, il est plus difficile, mais plus important, d'évaluer l'infrastructure qui permet un tel accès. Seule une vision globale pourra permettre d'élaborer des indicateurs d'application qui renseignent réellement sur le niveau et le type de participation. Comme je l'ai précisé ci-dessus, il serait aussi intéressant d'élaborer un premier ensemble d'indicateurs et, par la suite, de procéder à des bilans périodiques, d'autant plus que les principaux indicateurs différeront probablement selon les trois pays de l'ALÉNA.

La mise en œuvre d'accords d'autoréglementation

Au plan national, le droit de l'environnement subit actuellement plusieurs changements qui auront un impact sur la façon dont les normes seront codifiées et mises en application. Parmi ces changements, on observe une évolution vers : 1) des instruments reposant sur les mécanismes du marché, tels que la consignation, les redevances d'effluents et les permis échangeables ; 2) la gestion globale des écosystèmes plutôt que la réglementation sectorielle ou spécifique; 3) l'autoréglementation de l'industrie. Tous ces instruments aideront à relever les types d'indicateurs nécessaires pour évaluer le degré de mise en œuvre efficace du droit de l'environnement. Cependant, le dernier des trois changements cités ci-dessus pose de grands défis. On fait souvent abstraction de l'autoréglementation. De fait, la flexibilité ainsi que le soutien accru de la part de l'industrie sont bénéfiques précisément parce que l'application des mesures d'autoréglementation ne fait pas strictement appel à des moyens juridiques contraignants. Mais l'application minimale pourrait se révéler problématique, puisque la réglementation contraignante fait de plus en plus place à des accords d'autoréglementation. Par exemple, l'équipe de l'IIASA a remarqué que, aux Pays-Bas (l'un des premiers pays à avoir élaboré des accords d'autoréglementation), les échecs en matière d'application ont été courants, ce qui a souvent empêché le pays d'atteindre ses objectifs en matière d'environnement. Malgré la contradiction apparente, des indicateurs peuvent être nécessaires pour vérifier l'« application efficace » des « règles librement adoptées ».

Les efforts pour élaborer des indicateurs d'application efficace doivent donc, au moins, distinguer les types de mesures appliquées. Des recherches ont montré qu'il y a une différence importante entre les mesures contraignantes et les mesures non contraignantes. Ces différences font partie intégrante de la façon dont les normes sont perçues par les personnes visées et, par conséquent, de l'efficacité avec laquelle les normes sont appliquées. Les indicateurs d'application doivent tenir compte des deux types de mesures. Il serait également souhaitable de faire la distinction entre les normes contraignantes qui nécessitent la « primauté du droit » (tels les permis échangeables, les redevances et tous les instruments qui font appel aux signaux du marché) et les autres types de normes, c'est-à-dire celles qui sont d'application facultative. Avant d'accepter les normes de mise en œuvre du droit international, il faudrait reconnaître que le droit remplit plusieurs rôles, par de nombreuses voies. Les normes doivent s'y adapter. Pour les décideurs qui cherchent de l'information en vue d'un suivi en gestion de l'environnement, dans un double but de comparaison et d'amélioration, la solution n'est pas dans des indicateurs d'application efficace qui confondraient tous les types de mesures (et de méthodes).

L'expérience de la Commission

***Charles Pirotte*[1]**

Unité juridique, DG XI – Environnement
Union européenne

Contrairement aux dispositions de l'article 5 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), qui prescrit aux Parties signataires d'appliquer leurs lois et règlements sur l'environnement mais qui ne prévoit pas l'harmonisation de ces lois et règlements, les mesures prises par l'Union européenne (UE) dans le domaine de l'environnement ont consisté jusqu'à présent à adopter un ensemble de textes ayant force obligatoire[2] et harmonisant certains aspects du droit de l'environnement. La tâche de veiller à l'application pratique et au respect de ces textes vis-à-vis des entreprises et des établissements réglementés relève des autorités compétentes des États membres. Cependant, comme on le verra ci-après, cela ne signifie aucunement que l'Union européenne ne prend pas de mesures pour assurer la mise en œuvre de l'ensemble de ses textes sur l'environnement ni qu'elle ne s'intéresse pas à la question générale de l'application effective de ses textes.

La mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement : essentiellement un système à plusieurs paliers

Le cadre institutionnel de l'Union européenne comporte le dispositif et les caractéristiques suivantes : la Commission, qui est un organe indépendant des États membres, ébauche les projets de textes législatifs; le Conseil, qui est formé de représentants des États membres, est actuellement le principal organe législatif de l'Union européenne puisqu'en plus d'examiner les projets de loi mis de l'avant par la Commission dans le domaine de l'environnement[3], il a le dernier mot en ce qui a trait à leur adoption; le Parlement européen, dont les membres sont élus directement par les citoyens des États membres, examine les projets de loi de la Commission et suggère des amendements, mais il n'a pas le pouvoir d'imposer ses vues au Conseil. Il faut cependant noter que, depuis 1993, le Parlement dispose d'un droit de veto (c.-à-d. qu'il peut arrêter l'adoption d'une mesure du Conseil) en ce qui concerne la législation régissant le marché intérieur, et ce, en vertu de la procédure dite de « codécision »[4]. Cela est notable depuis que certaines parties de la législation sur le marché intérieur ont une dimension significative sur le plan de l'environnement[5]. Le Parlement européen disposera de compétences accrues lorsque que le nouveau Traité d'Amsterdam sera ratifié; la procédure de codécision deviendra la procédure législative « implicite » dans le domaine de l'environnement. La

[1] Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne coïncident pas nécessairement avec les vues de l'Union européenne.

[2] Les textes législatifs de l'Union européenne comprennent : 1) des règlements, qui ont intégralement force obligatoire, s'appliquent directement à tous les États membres et entrent en vigueur immédiatement; 2) des directives, qui lient les États membres auxquels elles s'adressent en ce qui concerne les objectifs à atteindre, mais qui laissent aux autorités nationales le soin de choisir la forme et les méthodes; 3) des décisions, qui lient intégralement les entités qu'elles visent, que ce soit un gouvernement, une entreprise ou un particulier.

[3] Voir l'article 130s du Traité instituant la Communauté européenne. Selon les dispositions de ce traité, il n'existe pas moins de trois procédures législatives dans le domaine de l'environnement : la législation est adoptée en vertu d'une procédure dite de « coopération » dans le cadre de laquelle le Conseil applique un système de vote à la majorité des voix. Une première exception est prescrite en ce qui a trait principalement aux dispositions à caractère fiscal, les mesures de planification urbaine et rurale, l'utilisation des terres, la gestion des ressources en eau et les mesures affectant considérablement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, car, dans ce cas, le Conseil est tenu de prendre des décisions unanimes. En dernier lieu, la procédure dite de « codécision » s'applique à l'adoption de programmes d'action généraux fixant les objectifs prioritaires à atteindre. L'article 189c du Traité prescrit les détails de la procédure de coopération.

[4] Voir l'article 189b du Traité de la Communauté européenne. Cette procédure, qui prescrit une majorité qualifiée des membres du Conseil, à l'instar de la procédure de coopération, diffère de cette dernière par le fait qu'elle accroît les compétences du Parlement européen en lui permettant d'arrêter l'adoption finale d'une mesure. Avec ce droit de veto, il jouit d'un pouvoir de codécision à caractère négatif et non positif.

[5] Cela se reflète à l'interne par le fait que la Direction générale de l'environnement (DG XI) de la Commission est responsable de ces directives, par exemple, la directive 67/548/CEE sur la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances chimiques ou la directive 94/62/EC relative aux emballages et aux déchets d'emballage, et ce, à la place des directions générales de l'Industrie et du Marché intérieur (DG III et XV).

Cour de justice européenne, composée de quinze juges[6] assistés de huit avocats généraux[7] nommés pour un mandat renouvelable de six ans, a la tâche d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application du [Traité] »[8,9,10].

Les États membres ont l'obligation de veiller à la bonne mise en œuvre du droit communautaire. Cette obligation comporte trois volets :

- les États membres doivent adapter leurs lois et règlements en en adoptant de nouveaux, en modifiant ceux qui existent déjà et/ou en abrogeant ceux qui sont inadéquats, dans la perspective qu'ils soient conformes au droit communautaire;
- les États membres doivent veiller à la mise en œuvre concrète du droit communautaire de l'environnement en appliquant soit les règlements auto-exécutoires de la Communauté, soit les mesures nationales adoptées en application de directives de la Communauté;
- les États membres doivent veiller à l'application efficace du droit communautaire relatif à l'environnement et des mesures nationales qui le mettent en œuvre. Cette tâche implique que les États membres imposent des sanctions adéquates (c.-à-d. que le choix des sanctions étant à leur discrétion, les États membres doivent s'assurer que les infractions au droit communautaire sont sanctionnées en fonction de conditions, relevant autant de la procédure que du fond, qui sont analogues à celles applicables aux infractions au droit national de nature et de portée similaires et qui, en tout état de cause, rendent la sanction efficace, proportionnée et dissuasive) et qu'ils appliquent réellement les sanctions prévues aux entreprises et établissements non conformes, le cas échéant.

La mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement : influence du cadre institutionnel sur le rôle de surveillance dévolu à la Commission

L'article 155 du Traité de l'Union européenne charge la Commission de s'assurer que les dispositions du Traité et les mesures prises par les institutions de la Communauté à cet égard sont appliquées[11].

À cette fin, l'article 169 du Traité stipule que « si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent Traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice ».

L'article 171 du Traité prescrit que « si la Cour de justice reconnaît que l'État membre a manqué à une de ses obligations […] [il doit] prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris ces mesures, elle émet, après avoir donné à cet État la possibilité de présenter ses observations, un avis motivé précisant les points sur lesquels l'État membre concerné ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour de justice. Si l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution

---

[6] S'il y a un juge par État membre, on doit noter que contrairement, par exemple, à la Cour internationale de justice, un État membre n'a pas le droit de requérir que le juge qui possède sa nationalité prenne part aux procédures dans le cadre desquelles ledit État est l'intimé.

[7] Chaque cause présentée à la Cour est évaluée en premier lieu par un avocat général qui formule une opinion sur le bien-fondé de la cause en suggérant une décision; les avocats généraux sont indépendants et ne devraient pas être confondus, malgré leur nom trompeur, avec les procureurs qui relèvent des gouvernements nationaux. Leurs attributions officielles sont prescrites au paragraphe 166(2) du Traité, à savoir que « l'avocat général a pour rôle de présenter publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires soumises à la Cour de justice, en vue d'assister celle-ci dans l'accomplissement de sa mission, telle qu'elle est définie à l'article 164 ».

[8] Article 164 du Traité instituant la Communauté européenne.

[9] Les recours judiciaires dont dispose la Commission auprès de la Cour de justice sont exposés de façon plus détaillée ci-après.

[10] Il existe également une Cour de première instance attachée à la Cour de justice, mais sa compétence ne concerne pas les actions contre des États membres, lesquelles actions relèvent uniquement de la Cour de justice.

[11] L'article 155 s'énonce comme suit : « En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du Marché commun, la Commission veille à l'application des dispositions du présent Traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci […]. »

de l'arrêt de la Cour dans les délais fixés par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. […] Si la Cour de justice reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte journalière ».

La Commission dispose donc des moyens nécessaires pour régler les situations dans lesquelles les États membres ne respectent pas le droit communautaire en matière d'environnement. Cependant, les caractéristiques particulières du cadre institutionnel de la Communauté ne sont pas sans influencer le rendement de la Commission dans le domaine de la surveillance. À vrai dire, la plus grande partie du droit communautaire relatif à l'environnement a été adoptée sous forme de directives.

Selon l'article 189 du Traité instituant la Communauté européenne, une « directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ».

La singularité de la directive, à titre d'instrument légal devant être « transposé » en droit national, conduit à un scénario à trois étapes. À chacune d'elles, la Commission doit vérifier si les États membres se conforment au droit communautaire.

À la première étape, les États membres doivent promulguer les lois et règlements conformes aux directives dans le délai que prescrit la Commission et lui en faire part. Aucune communication, intégrale ou partielle, ne portera automatiquement la Commission à recourir à la procédure prescrite à l'article 169 susmentionné (dite « procédure d'infraction »).

À la seconde étape, la Commission doit vérifier si les États membres se conforment vraiment aux directives. Dans la négative, la Commission demande à l'État membre visé de prendre les mesures correctives appropriées, ce qui signifie, dans presque tous les cas, que les lois et règlements du contrevenant doivent être modifiés ou abrogés. En l'absence de mesures correctives, la Commission en saisira la Cour.

La troisième étape a trait au devoir des États membres de faire appliquer leurs lois et règlements qui traduisent les directives de la Communauté en matière d'environnement. La Commission peut saisir la Cour de justice de tout cas d'application inadéquate des lois et règlements par les autorités nationales ou les autorités régionales compétentes. Lorsqu'une autorité compétente omet d'appliquer (délibérément ou par négligence) des règles relatives à l'environnement, la Commission peut engager une procédure d'infraction.

Aux deux premières étapes, la Commission peut facilement agir si elle note que le texte national requis n'est pas encore promulgué ou que ce texte n'est pas conforme au droit communautaire. Les cas de mauvaise application signifient cependant que la Commission sait qu'un problème particulier existe quelque part au sein de la Communauté. Cela explique pourquoi la Commission entreprend habituellement des enquêtes sur de tels cas à la suite de plaintes et de communications émanant de citoyens et d'organisations non gouvernementales.

Les activités de la Commission en ce qui concerne les enquêtes et les procédures d'infraction sont résumées dans le rapport annuel sur le contrôle de la mise en œuvre du droit communautaire.

La mise en place et l'application effective du droit communautaire de l'environnement : les rôles respectifs de l'Union et des États membres

Tel que cela a été souligné précédemment, les points de vue des États membres et de la Commission divergent sur la notion d'application efficace. Cependant, ils s'entendent pour dire que l'application efficace va généralement plus loin que le simple fait d'intenter des poursuites individuelles en cas de non-respect. Ils sont également d'accord sur la nécessité d'évaluer si les lois et règlements sur l'environnement sont appliqués d'une manière satisfaisante sur le territoire visé, autant dans l'ensemble qu'en moyenne.

Les organismes des États membres chargés de l'application du droit de l'environnement, à l'instar d'autres organes semblables ailleurs dans le monde, ressentent la nécessité d'optimiser leurs capacités limitées d'application

des lois en vue de maximiser leur effet dissuasif. Dans ce contexte, des questions telles que l'orientation des mesures d'exécution, le relevé des secteurs prioritaires à surveiller et la définition de l'expression «non-conformité significative» constituent des préoccupations communes à un grand nombre de ces organismes. Étant donné que l'Union ne peut indûment s'immiscer dans les institutions des États membres, la Commission pourrait décider d'évaluer, par des moyens du type vérification, si les États appliquent efficacement les lois et règlements qui transposent les directives de la Communauté en matière d'environnement.

La Communauté a déjà montré de l'intérêt, si ce n'est pour des indicateurs de mise en œuvre du droit au sens strict du terme, au moins pour certains types d'indicateurs environnementaux qui pourraient faciliter la tâche de la Commission au chapitre du contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement. Le sous-alinéa 3(iii) du règlement du Conseil n° 1210/90, en date du 7 mai 1990, concernant l'établissement de l'Agence européenne de l'environnement et du Réseau européen de surveillance et d'information sur l'environnement[12] prescrit que l'Agence devra notamment : enregistrer, recueillir et évaluer des données sur l'état de l'environnement; établir des rapports d'experts sur la qualité et la sensibilité de l'environnement ainsi que sur les pressions auxquelles il est soumis sur le territoire de la Communauté; fixer des critères uniformes pour évaluer les données sur l'environnement à appliquer dans tous les États membres; utiliser cette information pour veiller à ce que le droit communautaire relatif à l'environnement soit mis en application. Il est évident que cette information n'est pas un indicateur spécifique de l'application du droit.

Toutefois, il est important de noter que la Commission, dans sa *Communication sur la mise en œuvre du droit communautaire relatif à l'environnement*, adoptée le 22 octobre 1996[13], traite du rôle et de l'importance des visites en ce qui a trait à l'application efficace et uniforme du droit communautaire de l'environnement (points 26 à 29 de la Communication). Celle-ci indique que la Commission envisagera de formuler des recommandations et d'instaurer des lignes directrices relativement aux visites afin de réduire les importantes disparités entre États membres. La Commission évaluera également s'il est nécessaire de créer un organe restreint ayant la compétence d'effectuer des vérifications.

Le point 29 de la Communication concerne précisément la question des indicateurs d'application efficace des prescriptions puisqu'il précise que les autorités chargées des visites peuvent établir et publier des rapports annuels sur l'expérience acquise tout en accomplissant les tâches qui leurs sont dévolues. De tels rapports procureront des renseignements utiles et pourraient servir de fondement à des mesures ultérieures. La Communication souligne que la Commission pourrait se servir de ces rapports annuels pour déterminer si l'objectif visant une application uniforme est en voie d'être atteint et s'il faut prendre d'autres mesures. Ces dernières pourraient, par exemple, signifier la création d'un petit organe communautaire ayant le pouvoir de contrôler les visites faites par les autorités nationales. Il reste à voir si cet organe intermédiaire, chargé de fonctions de vérification, sera créé.

En dernier lieu, il convient de noter qu'en ce qui concerne l'application des textes, l'Union pourrait tirer parti du réseau IMPEL (Implementation and Enforcement of Environmental Law, Application du droit de l'environnement) de l'Union européenne. Formé de représentants compétents des États membres et présidé conjointement par la Commission et l'État membre assumant la présidence du Conseil de l'Union européenne, le réseau IMPEL, qui a été créé en 1992, a maintenant la vaste tâche d'étudier la mise en œuvre du droit de l'environnement, y compris des questions liées à la manière de veiller à une meilleure application par les organes nationaux, régionaux et locaux. Le réseau IMPEL pourrait aider la Commission à concevoir des indicateurs de l'application du droit.

[12] 1990 O.J. (L 120) 1.

[13] COM(96) 500, finale.

Conclusion

L'Union européenne réfléchit encore sur le rôle, la portée et l'utilité d'indicateurs de l'application du droit. Cependant, sur le plan constitutionnel, en accord avec le principe de subsidiarité, l'Union croit fermement qu'elle devrait s'abstenir d'intervenir si son action n'a pas une valeur ajoutée ou, réciproquement, si l'action des États membres suffit à régler de façon satisfaisante le problème qui se pose. On pourrait soutenir que, pour autant que les indicateurs d'application des prescriptions constitueraient un moyen qui permettrait utilement à la Commission d'accomplir les tâches générales de contrôle qui lui incombent, tout progrès dans ce domaine concorderait avec la mission assignée à la Commission dans le Traité instituant la Communauté européenne. Sur cette base, on peut difficilement invoquer le principe de subsidiarité à l'encontre d'actions portant sur l'élaboration d'indicateurs de conformité à l'échelon communautaire.

Résumé du débat — *Groupe 1*

Une bonne partie du débat a porté sur les besoins du public relativement à la conception et à l'utilisation des indicateurs. Dans certains cas, par exemple au Mexique, où le gouvernement avait fait l'effort de publier des rapports sur la pollution, on a mis un terme à cette pratique par suite du peu de réaction suscitée dans le public. Il est difficile de déterminer avec exactitude quel genre d'information le public souhaite obtenir au sujet de la pollution et de l'application des lois. Certains indicateurs, par exemple les statistiques sur le nombre de visites effectuées ou sur le nombre d'irrégularités corrigées, présenteraient peu d'intérêt s'ils n'étaient pas assortis de renseignements complémentaires sur la façon dont les données peuvent être ou devraient être évaluées.

À l'évidence, la société désire être renseignée sur l'état de l'environnement; elle désire notamment connaître les sources possibles d'impact et elle veut savoir si ces sources respectent les prescriptions. L'information doit être fournie en temps utile, être pertinente et être concise.

Il importe de pouvoir compter sur des sources d'information sûres. L'exactitude des données constitue un sujet de préoccupation; on se préoccupe également du fait qu'il pourrait être nécessaire de vérifier l'exactitude des données avant de rendre celles-ci publiques. La population aurait tendance à se fier aux ONG pour obtenir des informations dignes de foi. Le public préfère l'information qui répond aux attentes des collectivités locales. L'ANACDE n'a pas nécessairement suscité un intérêt accru pour des indicateurs, mais, dans bien des endroits, les autorités adoptent des indicateurs.

Il est également important de mettre en place des indicateurs qui permettent de préciser et d'évaluer l'incidence des ONG sur les politiques de l'environnement.

La population a tendance à s'intéresser plus aux poursuites concernant l'environnement, aux incidences directes sur les collectivités locales, aux effets sur l'environnement et aux indicateurs de l'observation et de l'application des lois. La population souhaite des indicateurs qui renseignent sur les points suivants : 1) la qualité de l'environnement au niveau d'un établissement ou d'un lieu donné ainsi que la situation en matière d'application et de respect des lois; 2) la situation au niveau national, sur la base de données compilées et analysées par les pouvoirs publics de façon à distinguer les tendances par secteur, par milieu, par règlement, etc.

Pour les pouvoirs publics, la difficulté consiste à fournir au public à la fois des données d'ensemble et des données de portée locale sous une forme qui se comprenne. L'industrie souhaite également obtenir de l'information sur les tendances.

Les plaintes et autres moyens d'action utilisés par les citoyens peuvent également constituer d'utiles indicateurs de l'efficacité du dispositif d'exécution. L'article 6 de l'ANACDE impose aux Parties l'obligation d'assurer au public des moyens légaux de faire respecter les prescriptions. Pour garantir la transparence des pouvoirs publics, il faut que la population ait le droit de participer aux décisions, qu'elle ait le droit de connaître les données concernant la pollution et le respect des prescriptions et qu'elle ait le droit de s'adresser aux tribunaux.

En résumé, les indicateurs de la participation du public doivent englober : 1) l'accès à l'information (là où les gouvernements considèrent les ONG comme des utilisateurs des systèmes d'information); 2) la transparence des pouvoirs publics (là où le public participe à l'élaboration des règles et où il peut intenter des poursuites); 3) d'importantes obligations, pour les entités réglementées, au chapitre de la communication de renseignements aux pouvoirs publics; 4) la possibilité de recourir à des moyens légaux (pour s'assurer que les pouvoirs publics font leur travail et pour intenter des poursuites contre tout pollueur individuel en cas d'infraction; 5) des ressources suffisantes pour permettre aux pouvoirs publics d'appliquer les lois (soit un personnel suffisant, investi d'un pouvoir important pour ce qui est de désigner des responsables).

Les participants sont revenus sur la question de savoir quelle est la meilleure façon de mesurer le respect des prescriptions. Les gouvernements devraient établir des objectifs nationaux en laissant aux entreprises le soin de déterminer les moyens à prendre pour se conformer aux prescriptions. Cela pourrait donner lieu à un indicateur de suivi qui irait au-delà d'une évaluation de l'application et du respect des prescriptions (soit un indicateur qui ne se limiterait pas à mesurer le degré de respect). Si l'on contrôle de trop près l'exécution des accords d'autodiscipline, ce sera la fin de tels accords. L'autodiscipline fonctionne bien parce que ce sont les entreprises qui savent le mieux comment elles doivent s'y prendre pour se conformer aux prescriptions et comment elles peuvent réussir à faire mieux que ce qu'exigent les prescriptions; mettre trop l'accent sur la coercition peut aller à l'encontre du but recherché.

Dans le cas du Mexique, il est peut-être trop tôt pour parler d'autodiscipline, car l'application et le respect des lois n'atteignent pas dans ce pays un niveau égal à celui que l'on observe ailleurs. Le Mexique devrait peut-être s'employer plutôt à mettre en place une législation et un dispositif d'exécution, si l'on considère les problèmes endémiques qui accablent son système judiciaire. L'article 5 de l'ANACDE énumère une série de mesures que les gouvernements doivent prendre pour assurer l'application efficace des prescriptions environnementales, y compris des mesures destinées à appliquer les prescriptions et des mesures destinées à vérifier l'application des prescriptions, mais on ne sait pas jusqu'à quel point les mesures exigées doivent être mises en place dans chacun des pays. Dans plusieurs cas, a-t-on estimé, les autorités disposent de ressources amplement suffisantes pour assurer et vérifier l'application des lois, mais elles ont de la difficulté à transposer les données sur le sujet en indicateurs d'application efficace qui permettent d'évaluer le degré d'observation des lois conformément aux dispositions de l'article 5.

Un règlement a force exécutoire, mais personne ne peut être contraint de respecter les dispositions d'un accord d'autodiscipline, dépourvu de toute obligation d'exécution. Les indicateurs du respect et de l'application des prescriptions doivent donc être distingués des indicateurs associés aux accords d'autodiscipline. Par définition, un accord d'autodiscipline n'impose pas l'obligation de se conformer à ses dispositions. Dans le cas d'un accord d'autodiscipline, se posent la question de savoir comment assurer l'exécution des dispositions et celle de savoir comment concevoir des indicateurs du respect des dispositions. Toute la question de la mesure du respect des accords d'autodiscipline est difficile, a-t-on fait observer, et il faut se montrer prudents lorsqu'il s'agit de combiner des grandeurs relatives aux dispositions de ces accords et des indicateurs associés à des moyens plus traditionnels.

Enfin, a-t-on fait observer, le droit public international est caractérisé par une insuffisance générale de moyens d'exécution. Il est bon de noter que la question de l'efficacité des normes et la question de l'application et du respect des normes sont deux questions différentes. L'Union européenne, par exemple, est très avancée au chapitre de l'harmonisation des normes, mais il lui reste à se doter d'indicateurs de l'application ou du respect des normes. Une situation semblable existe en Europe en ce qui touche le rôle des ONG et des accords d'autodiscipline.

Quatrième séance

Les leçons tirées de ce qui s’est fait ailleurs

Groupe 2

- Étude de ce qui s’est fait dans d’autres pays en vue de mesurer et d’évaluer les résultats des politiques et des stratégies visant à assurer l’application des prescriptions environnementales

Le comportement des différents secteurs d'activité face aux mesures de protection de l'environnement, officielles et autres, dans les pays nouvellement industrialisés : le cas de la Thaïlande[1]

Theodore Panayotou[2], Todd Schatzki[3] et Qwanruedee Limvorapitak[4]

Introduction

En Asie, l'essor économique s'accompagne d'une pollution en forte progression dans de nombreux pays. L'augmentation des revenus ne s'est pas traduite par une meilleure gestion de l'environnement. On attribue souvent à l'insuffisance de règlements exécutoires cette détérioration de l'environnement en Asie. Ces vingt dernières années, la plupart des pays asiatiques ont adopté des moyens de lutte contre la pollution (normes assorties de valeurs limites de volume et de concentration), y compris des techniques antipollution comparables à celles des pays industrialisés, mais la mise en œuvre de ces moyens a connu des hauts et des bas.

Une révolution industrielle propre : voilà l'un des plus grands défis que doivent relever les nations asiatiques à l'aube du XXIe siècle. Mais pour élaborer des mesures de lutte contre la pollution plus efficaces, il faudra mieux comprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas en Asie. Au premier coup d'œil, on voit tout de suite que les entreprises ont des résultats variables sur le plan de l'environnement, même lorsqu'elles sont soumises au même régime à réglementation légère. Certaines usines sont aussi propres que celles des pays industrialisés, mais d'autres sont parmi les plus sales du monde. Connaître les causes des écarts entre les entreprises est fondamental si l'on veut élaborer une politique de l'environnement plus efficace. Connaître le comportement des entreprises serait utile non seulement au législateur, mais aussi aux associations industrielles, aux collectivités locales situées dans les zones industrielles et aux ONG de défense de l'environnement.

Des études[5] révèlent que les moyens d'action non institutionnalisés, telles les méthodes de gestion interne et les pressions exercées par la collectivité, sont tout aussi importants, parfois plus, que les dispositions légales. Nous examinerons les principaux facteurs qui influent sur l'attitude de l'industrie thaïlandaise en matière d'environnement, à partir d'un sondage et d'une analyse statistique du comportement de 530 entreprises effectués en janvier 1997. Les résultats complets seront présentés dans une étude qui paraîtra prochainement. Notre texte met l'accent sur quelques résultats préliminaires et devrait servir d'outil pour faciliter la discussion de questions cruciales entre les décideurs asiatiques et le public dans le secteur privé. Notre étude de cas se conclut par une série de questions destinées à débattre des implications des résultats en vue de permettre au gouvernement et à la société d'élaborer un système de lutte contre la pollution plus efficace.

L'échantillon d'entreprises

La Thaïlande compte plus de 50 000 usines, dont plus des deux tiers sont concentrées dans la région métropolitaine de Bangkok. Nous avons constitué un échantillon de 530 entreprises en puisant dans le bassin industriel de cette

[1] Nous remercions l'Institut thaïlandais sur l'environnement (ITE), son président, Dhira Phatumvanit, Sameer Shrestha, également de l'ITE, et Jennifer Watts, du Harvard Institute for International Development (HIID), pour son aide technique. Nous remercions aussi l'*Environment Center* de l'United States Agency for International Development pour son appui financier et administratif, dans le cadre d'un accord de coopération avec l'HIID.

[2] Fellow du HIID, où il est également directeur du programme sur l'environnement.

[3] Candidat au doctorat, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

[4] Directeur du programme Industrie et Environnement, ITE.

[5] Hettige, H., M. Huq, S. Pargal et D. Wheeler (1996), « Determinants of Pollution Abatement in Developing Countries: Evidence from South and Southeast Asia », *World Development*, 24(12): 1891-1895; Pargal, S., et D. Wheeler (1996), « Informal Regulation of Industrial Pollution in Developing Countries: Evidence from Indonesia », *Journal of Political Economy*, 104(6): 1314-1318.

région. L'étude portant plus particulièrement sur la pollution de l'eau, l'échantillon a été tiré parmi les entreprises appartenant aux huit secteurs industriels reconnus comme les principaux producteurs d'eaux usées : agroalimentaire, textile, tanneries, pâtes et papiers, produits chimiques (industriels et autres), produits finis en métal et matériel de transport. Les enquêteurs ont été formés et dirigés par l'Institut thaïlandais de l'environnement (ITE). Ils ont visité les usines et administré aux membres de la direction les questionnaires en face à face. Les questions portaient sur la production d'eaux usées, la gestion de l'environnement, les investissements relatifs à l'environnement, l'application et le contrôle de l'application des mesures, les pressions exercées par la collectivité et les caractéristiques de l'entreprise.

La gestion de l'environnement dans les entreprises

À l'échelon des entreprises, la gestion de l'environnement (ou l'attitude à l'égard de l'environnement) peut se mesurer à l'aide de plusieurs indicateurs, qui vont de l'élaboration de plans de gestion à des programmes de vérifications, en passant par les décisions de localisation et les investissements dans les moyens de lutte contre la pollution. L'indicateur idéal porte évidemment sur la réduction réelle de la pollution due aux activités de production. Malheureusement, les renseignements sur la quantité d'effluents produits au niveau des usines ne se trouvent pas, en général, dans les données relatives à la surveillance, et la majorité des répondants n'ont pas pu, ou n'ont pas voulu, divulguer cette information, pour des raisons évidentes. Tous les autres indicateurs relatifs à la gestion de l'environnement ne donnent que des résultats approximatifs. Ainsi, une entreprise peut élaborer un plan de gestion de l'environnement mais ne jamais l'appliquer. Elle peut faire vérifier sa performance environnementale, sans l'améliorer. Elle peut aussi investir dans une station d'épuration mais ne pas la faire fonctionner. Enfin, elle peut même créer un service de la protection de l'environnement, nommer un directeur ou plusieurs cadres pour ce service, concevoir sur papier des plans de gestion de l'environnement ou se soumettre à des vérifications environnementales, uniquement pour leurrer les groupes de défense de l'environnement et les autorités et éviter des mesures qui la conduiraient autrement à mettre en place des mesures de protection de l'environnement plus coûteuses. Par contre, si ces approches « cosmétiques » font effectivement partie d'une stratégie environnementale plus globale et plus sérieuse décidée à l'interne, elles doivent être vues comme un premier pas « économique » vers une volonté sincère de réduire la pollution. Dans ce cas, elles doivent être complètement exploitées avant de passer à d'autres étapes entraînant des dépenses plus importantes. En gardant à l'esprit ces remarques, nous pouvons maintenant passer en revue les indicateurs utilisés pour mesurer le comportement des entreprises à l'égard de l'environnement :

- établissement d'un plan de gestion de l'environnement;
- vérifications périodiques en matière d'environnement;
- actions en faveur de l'environnement engagées par le président-directeur général;
- investissement dans de l'équipement de protection de l'environnement et dans des techniques propres;
- volume d'eaux usées (mesure indirecte de la pollution de l'eau).

Comme l'indique le tableau 1, plus de 60 % des 530 entreprises sondées ont un plan de gestion de l'environnement. Dans plus des deux tiers de ces entreprises, le plan a été élaboré avant 1991. Les grandes entreprises sont deux fois plus susceptibles que les plus petites d'avoir un tel plan. De même, le pourcentage de grandes entreprises qui ont un service de la protection de l'environnement et qui ont nommé une personne responsable de la gestion de l'environnement est trois fois supérieur à celui des petites entreprises. En moyenne, 40 % des entreprises ont une personne ou un service responsable de l'environnement à l'interne.

Tableau 1

Décisions de l'entreprise en gestion de l'environnement
(% des entreprises réparties par taille)

	Taille (employés)			
	1 à 49	**50 à 199**	**200 et plus**	**Total**
L'entreprise a :				
• Un plan de gestion de l'environnement	45	69	77	63
• Un plan antérieur à 1991	28	38	55	42
• Un service de la protection de l'environnement	13	38	64	38
• Un responsable de l'environnement	10	39	63	37
• Vérifications environnementales	39	63	80	61
Mesures de protection de l'environnement prises par le PDG	31	60	77	56
Mesures visant la conformité aux normes ISO 14000	7	18	29	18
Niveau où sont prises les décisions sur l'environnement :				
• Réunion des actionnaires	17	10	4	10
• Conseil d'administration/PDG	25	44	67	45
• Cadres intermédiaires	27	23	22	24
• Usine	2	7	0	3
• Autres	29	15	6	17

Tableau 2

Décisions de l'entreprise en gestion de l'environnement
(% des entreprises réparties par secteur industriel)

	Agroalim.	Textile	Tanneries	Pâtes et papiers	Produits chimiques industriels	Autres produits chimiques	Métaux	Matériel de transport
L'entreprise a :								
• Un plan de gestion de l'environnement	66	54	67	50	68	70	61	68
• Un plan antérieur à 1991	44	43	38	43	40	52	34	46
• Un service de la protection de l'environnement	39	30	19	31	49	49	34	48
• Un responsable de l'environnement	42	28	11	38	41	50	36	47
• Vérifications environnementales	70	57	33	50	71	63	59	67
Mesures de protection de l'environnement prises par le PDG	59	51	45	38	58	68	55	66
Mesures visant la conformité aux normes ISO 14000	16	15	10	8	15	36	14	33
Niveau où sont prises les décisions sur l'environnement :								
• Réunion des actionnaires	3	16	22	4	6	7	12	10
• Conseil d'administration/PDG	52	39	41	36	42	45	51	51
• Cadres intermédiaires	23	29	22	32	32	25	7	26
• Usine	1	3	0	8	6	0	5	4
• Autres	20	13	14	20	14	23	25	10

Dans la majorité des entreprises, les décisions relatives à l'environnement se prennent au niveau de la direction générale, mais, dans 20 % des cas, ce sont les cadres intermédiaires qui agissent dans ce secteur. Dans un grand nombre d'entreprises plus petites, les décisions se prennent d'une autre façon, c'est-à-dire à un « autre » niveau : propriétaire, unanimité chez les employés ou rien du tout! Il y a des différences lorsque l'on compare les secteurs (tableau 2) : les tanneries et le textile sont les plus laxistes; à l'opposé se trouvent l'automobile et les produits chimiques. Toutefois, ces variations sont peut-être dues davantage à des différences de taille entre les entreprises ou à d'autres caractéristiques propres à certains secteurs qu'à des divergences dans l'approche de l'environnement d'un secteur à l'autre.

Les résultats du sondage indiquent que de nombreux PDG prennent d'eux-mêmes des mesures de protection de l'environnement, la proportion étant plus forte dans les grandes entreprises. Seules 18 % des entreprises de notre échantillon ont affirmé prendre des mesures pour se conformer aux dispositions des normes de la série ISO 14000. Les raisons expliquant l'absence de telles mesures étaient les suivantes : conformité à ISO 9000 ou 9200, conformité à ISO 14000 vue comme inutile, étude de la faisabilité de la conformité à ISO 14000 tout juste lancée.

Le tableau 3 montre que l'investissement dans l'équipement de protection de l'environnement, pris sur les trois dernières années, augmente avec la taille de l'entreprise. En moyenne, il s'élève à 2 424 700 baht. En moyenne également, durant cette même période, les entreprises ont remplacé 18 % de leurs biens d'équipement par des techniques plus propres ou plus efficientes. Cependant, la performance ou l'efficience au chapitre de l'environnement n'ont peut-être pas forcément été les seules raisons qui ont motivé le remplacement de l'équipement. Au cours des trois années précédentes, 82 entreprises ont affirmé avoir installé un équipement de fabrication plus propre, 45 un système de lutte contre la pollution de l'air et 76 des dispositifs d'épuration des eaux usées. Trente-quatre ont appliqué des mesures destinées à économiser l'eau, 50 des mesures destinées à économiser l'énergie et 28 des mesures destinées à favoriser le recyclage des matières utilisées.

Tableau 3 — **Dépenses de l'entreprise en gestion de l'environnement**

	Taille (employés)			
	1 à 49	**50 à 199**	**200 et plus**	**Total**
Investissements en environnement au cours des 3 dernières années (milliers de baht)				
• moyenne	528,9	962,7	6 413,7	2 423,7
• observations	39	45	35	119
Pourcentage des biens d'équipement remplacés par des techniques plus propres/efficientes				
• moyenne	22,7	16,7	14,2	17,7
• observations	46	53	53	152
Investissements prévus en biens d'équipement plus propres au cours des 3 prochaines années (%)				
• 10 000-100 000 baht	21	18	11	17
• 100 000-500 000 baht	17	15	16	16
• 500 001-1 000 000 baht	9	10	7	9
• plus de 1 000 000 baht	12	22	38	24
• Autres	40	34	27	34

Comment expliquer les différences de comportement entre les entreprises?

Pourquoi seulement 60 % des entreprises ont-elles un plan de gestion de l'environnement et font-elles vérifier leur gestion de l'environnement? Pourquoi plus de la moitié des PDG ressentent-ils le besoin de prendre des mesures de protection de l'environnement, alors que les autres ne le font pas? Qu'est-ce qui motive 40 % des entreprises à mettre en place un service de la protection de l'environnement et pourquoi 20 % investissent-elles dans de l'équipement de protection de l'environnement ou essaient-elles de se conformer à ISO 14000? La réponse habituelle attendue dans les pays occidentaux mettrait en avant le droit et la crainte de sanctions (officielles) telles que fermetures d'usine, amendes et poursuites judiciaires. Même si la Thaïlande a des règlements et des normes antipollution assortis de sanctions depuis le début des années 1980, le système n'est pas vraiment crédible à cause d'un certain laxisme dans l'application des règlements et de l'insuffisance des sanctions. De plus, comme ce sont les mêmes règles qui s'appliquent à toutes les entreprises thaïlandaises, ce facteur ne saurait expliquer les différences dans le comportement des entreprises. Par contre, les différences dans l'application des dispositions constituent une explication plausible. On peut également expliquer cette variation par l'existence de moyens d'action non institutionnalisés qui n'ont pas la même importance dans toutes les entreprises, à savoir les méthodes de gestion et les pressions de la collectivité. Les déterminants internes potentiels du comportement à l'égard de l'environnement sont les caractéristiques suivantes de l'entreprise : la taille, l'âge, le lieu, le propriétaire, l'orientation-marché, le secteur industriel et la rentabilité. Parmi les déterminants externes, on peut citer la pression de la collectivité, l'action des ONG, les médias, etc. De plus, l'entreprise peut également subir des pressions internes de la part des employés, des fournisseurs ou des clients.

Le tableau 4 indique les résultats des régressions concernant les décisions de l'entreprise en faveur d'un plan et de vérifications en matière d'environnement[6]. En plus des variables étudiées, les régressions donnent également des indications sur le secteur industriel et la province. Trois valeurs sont testées pour chaque décision, car plusieurs variables — contrôle par un propriétaire thaïlandais, marché national, emplacement au bord de l'eau et nombre d'usines de l'entreprise — n'existent que pour une partie de l'échantillon. C'est pourquoi le nombre d'observations croît lorsque l'on exclut ces variables.

L'emplacement semble influer sur les décisions en matière de gestion de l'environnement. Si l'entreprise est située dans une zone industrielle, la probabilité est plus forte qu'elle élabore des plans environnementaux. Paradoxalement, la tendance est inversée si l'entreprise se trouve près d'un cours d'eau, d'un canal ou d'une côte. Dans ce second cas, il y également moins de chances qu'elle se soumette à une vérification environnementale. Ces résultats semblent infirmer l'hypothèse selon laquelle un environnement local plus vulnérable entraîne une meilleure gestion de l'environnement. Cela dit, ces données sont tout ce que nous avons pour juger de la vulnérabilité de l'environnement local des entreprises. Les entreprises nouvelles sont également moins susceptibles de se soumettre à des vérifications, peut-être parce que ce type de contrôle n'est effectué qu'après que certaines questions plus essentielles à la gestion de l'entreprise ont été réglées. Le fait de posséder une station d'épuration est également un facteur qui accroît la probabilité que l'entreprise ait un plan de gestion et se soumette à des vérifications, sans doute parce qu'il faut qu'une station d'épuration ait un tel plan et qu'elle soit soumise à de telles vérifications.

[6] Les analyses ultérieures tiendront compte des prévisions des entreprises quant aux possibilités de faire l'objet de pressions de la part d'organismes de réglementation ou de groupes d'intérêt.

Tableau 4 **Régressions logit des décisions de l'entreprise en matière de gestion de l'environnement (% des entreprises réparties par taille)**

(t-stats entre parenthèses)

	Plan de gestion de l'environnement			Vérifications environnementales		
Variable	**(1)**	**(2)**	**(3)**	**(1)**	**(2)**	**(3)**
Nombre d'employés	0,000 52 (0,91)	0,000 49 (1,09)	0,000 74 (1,74)	0,000 91 (1,01)	0,000 46 (0,87)	0,000 64 (1,31)
Intérêts nationaux (%)	-0,0031 (0,40)			-0,0119 (1,36)		
Marché intérieur (%)	0,00133 (0,24)			0,0038 (0,56)		
Établissement situé dans une zone industrielle	0,73 (1,40)	0,64 (1,52)	0,91 (2,46)	0,62 (1,12)	0,18 (0,42)	0,46 (1,20)
Établissement situé près de l'eau ou d'une côte	0,78 (1,85)	0,55 (1,56)		1,21 (2,53)	0,9 (2,41)	
Nombre d'établissements	0,093 (0,70)			0,064 (0,48)		
Surveillance réglementaire des conduites depuis 5 ans	0,39 (0,98)	0,21 (0,62)	0,11 (0,37)	1,02 (2,45)	0,95 (2,72)	0,83 (2,63)
Vérifications de conformité depuis 5 ans	0,64 (1,64)	0,77 (2,24)	0,95 (3,18)	1,4 (3,33)	1,23 (3,52)	1,56 (4,99)
Pressions de l'extérieur depuis 5 ans	1,23 (2,00)	1,3 (2,33)	1,46 (2,76)	0,22 (0,36)	0,59 (1,15)	0,66 (1,37)
Année de construction	0,0079 (0,40)	-0,009 (0,54)	-0,0082 (0,54)	-0,0503 (2,20)	-0,0384 (2,05)	-0,03 (1,74)
Station de traitement sur place	1,35 (3,44)	1,24 (3,81)	1,36 (4,73)	0,3 (1,69)	0,36 (2,07)	0,92 (3,15)
Observations	233	302	382	231	299	380
Pseudo R^2	(0,19)	(0,17)	(0,20)	(0,29)	(0,24)	(0,25)

Certaines caractéristiques de l'entreprise semblent avoir peu d'influence sur les décisions prises dans le domaine de la gestion de l'environnement : taille, contrôle par des intérêts nationaux ou étrangers et nombre d'usines. Toutes les variables factices reliées au secteur industriel ou à la province sont également non significatives. Il est donc surprenant de constater que les caractéristiques de l'entreprise, y compris le secteur industriel, expliquent très peu les décisions relatives à la gestion de l'environnement.

Les pressions exercées par certains groupes extérieurs à la direction — collectivité, employés et clients — pour que l'entreprise prenne en compte les questions environnementales accroissent la probabilité qu'un plan de gestion soit élaboré, mais ces pressions ne mènent pas forcément à des vérifications. Ces résultats dénotent une certaine sensibilité aux pressions extérieures. Toutefois, on peut se demander si les plans qui en découlent aboutissent à des

actions concrètes. Les entreprises dont la conformité a été vérifiée sont beaucoup plus susceptibles d'établir des plans et de se soumettre à des vérifications, même si la relation de causalité reste à clarifier. Les inspecteurs vérifient-ils plus souvent les entreprises dotées de plans de gestion de l'environnement, ou bien sont-ce les inspections sur la conformité qui poussent les entreprises à établir des plans et à se soumettre à des vérifications? Il faudrait d'autres analyses, en prenant compte des dates des plans et des vérifications pour répondre à cette question. De même, les entreprises dont les conduites ont été surveillées dans les cinq dernières années par les autorités sont plus susceptibles de se soumettre à des vérifications. Encore une fois, la relation de causalité reste à clarifier.

Ces résultats indiquent qu'il y a une relation entre, d'une part, les décisions prises par la direction relativement aux plans et aux vérifications en matière d'environnement et, d'autre part, le comportement des organismes de réglementation et les pressions de l'extérieur. Cependant, cette relation, notamment en ce qui concerne les organismes, n'est pas tout à fait claire, car les causes semblent multiples.

Tableau 5 — **Facteurs qui influent sur le choix des techniques de production (% des entreprises réparties par secteur industriel)**

Classement des facteurs	Taille (employés)			
1 = très important, 7 = pas important	**1 à 49**	**50 à 199**	**200 et plus**	**Total**
Coût	1,66	1,65	1,76	1,76
Productivité/efficacité	1,77	1,65	1,49	1,64
Performance environnementale	3,77	2,99	2,89	3,20
Choix imposé par la réglementation	3,25	2,65	2,48	2,79
Subvention de l'État	4,30	4,11	4,14	4,17
Seule technique existante	3,85	3,72	4,51	4.00
Autres	6,14	3,80	5,38	4,86

Les pressions externes et internes

Nous avons demandé aux entreprises de classer par ordre d'importance les facteurs qui les incitent à se préoccuper de l'environnement. Le tableau 6 indique les moyennes des scores pour chaque taille. Les pressions qui poussent le plus une entreprise à tenir compte de l'environnement sont celles qu'exercent les clients nationaux, les employés, les règlements édictés par le gouvernement et la collectivité. Les pressions les moins significatives sont les suivantes : médias, possibilité de poursuites judiciaires et ONG de défense de l'environnement. Peu d'entreprises ont indiqué avoir reçu des plaintes particulières de groupes extérieurs à la direction au cours des cinq dernières années. La collectivité ou le voisinage ont formulé 20 plaintes et les employés 16, tandis que 20 objections aux plans d'expansion ont été soulevées.

Tableau 6

Sources des pressions qui influent sur les décisions en matière de gestion de l'environnement

Classement des facteurs qui incitent l'entreprise à se préoccuper des questions environnementales ***1 = très important, 7 = pas important***	**Taille (employés)** **1 à 49**	**50 à 199**	**200 et plus**	**Total**
Clients dans le pays	1,92	1,90	2,14	1,98
Clients étrangers	3,47	2,79	2,47	2,89
Fournisseurs	2,88	2,68	2,57	2,71
Actionnaires	2,78	2,27	2,23	2,40
Employés	2,10	2,10	2,08	2,10
Associations industrielles	3,09	2,84	2,65	2,85
ONG de l'environnement	2,95	3,04	2,88	2,97
Collectivité/voisinage	2,84	2,66	2,59	2,70
Médias d'information	3,62	3,67	3,37	3,56
Possibilité de poursuite judiciaire	3,36	3,56	3,36	3,44
Règlements	2,11	2,14	1,89	2,10
Avantages (prêts, bourses, exonérations fiscales)	2,86	2,82	2,67	2,79
Coût d'utilisation de l'énergie consommée et du matériel	2,36	2,34	2,41	2,37
Coûts des contrôles relatifs à l'environnement	2,77	2,72	2,66	2,72
Crainte d'une aggravation des problèmes environnementaux provenant de l'extérieur	2,92	2,66	2,61	2,72

L'application des règlements et la surveillance

Comprendre l'incidence de l'application des règlements sur les décisions de gestion de l'environnement est essentiel si l'on veut comprendre comment les gouvernements doivent s'y prendre pour rendre plus efficaces leurs mesures d'exécution et de contrôle. Comme nous l'avons suggéré plus haut, ces mesures peuvent avoir une influence significative sur les décisions de la direction et la volonté d'entreprendre certaines actions, notamment par voie de plans et de vérifications. Les tableaux 8 et 9 présentent quelques données de base sur la fréquence des vérifications, des inspections et des mesures coercitives. Ces tableaux montrent également comment les mesures sont mises en œuvre, selon la taille de l'entreprise et le secteur industriel. La majorité des entreprises ont indiqué s'être soumises à des vérifications de la conformité, mais l'inspection des conduites est plus rare. Plus l'entreprise est grande, plus il est probable qu'elle sera surveillée et inspectée, probablement parce que les autorités se penchent en priorité sur le cas des gros pollueurs. Les inspections se font à l'improviste dans 50 % des cas et généralement, ce ne sont pas les mêmes inspecteurs qui

reviennent. À peu près la moitié des entreprises voient leur permis d'exploitation assorti de conditions relatives à l'environnement. Des mesures coercitives ont été prises dans un petit nombre de cas (9 % des entreprises).

Les régressions indiquent que l'application des lois dépend de l'existence d'un plan de gestion de l'environnement et du secteur industriel (tableau 9). L'incidence du plan est cohérente avec les résultats qui montraient qu'un plan est plus susceptible d'être établi dans les entreprises qui sont surveillées plus fréquemment. Mais cela ne nous aide pas à clarifier la relation de causalité. Les résultats relatifs aux inspections de conformité (ils ne sont pas présentés ici) indiquent une relation semblable avec la présence d'un plan, mais les autres facteurs ne semblent pas significatifs. Ces résultats semblent indiquer que le législateur surveille plus étroitement certains secteurs industriels, plutôt que certaines entreprises. L'agroalimentaire, le textile, les tanneries et certaines industries chimiques sont dans la ligne de mire du gouvernement. Les tanneries sont même plus susceptibles que les autres secteurs de voir leur conformité vérifiée (tableau 9).

Le fait qu'une entreprise ait fait l'objet de mesures coercitives ne dépend généralement pas de ces facteurs, à une exception près, qui est de taille, toutefois : les pressions exercées par les groupes extérieurs à la direction. Ces pressions ont un effet significatif sur la probabilité de mesures coercitives. Est-ce parce que ce sont les plaintes qui mènent à ces mesures ou parce que les plaintes sont plus fréquentes lorsque les infractions sont assez graves pour que soient justifiées des mesures coercitives? La réponse n'est pas claire. L'emplacement semble également influer sur la mise en œuvre de mesures coercitives, bien qu'à cet égard les paramètres soient instables. Les résultats donnent à penser que les infractions sont surtout le fait d'établissements situés près d'un point d'eau et hors des zones industrielles.

Tableau 7

Application des règlements et surveillance selon l'emplacement
(% des entreprises réparties par taille)

	Taille (employés) 1 à 49	50 à 199	200 et plus	Total
Application des règlements et surveillance				
• Surveillance réglementaire des conduites au cours des 5 dernières années	17	34	57	35
• Rapports volontaires aux autorités réglementaires	12	26	47	28
• Inspections de conformité au cours des 5 dernières années	61	74	84	72
– Inspections à l'improviste	50			
– Mêmes inspecteurs qui reviennent	15			
• Permis d'exploitation ou d'agrandissement assortis de conditions en matière d'environnement	48	61	57	56
• Mesures coercitives au cours des 5 dernières années	12	8	8	9
Emplacement				
• Zone industrielle (Z.I.)	19	45	35	34
• Hors Z.I., dans Bangkok	18	6	1	8
• Hors de la région métropolitaine de Bangkok	63	49	64	58
• Au bord d'un cours d'eau	24	12	9	15
• Au bord d'un canal	8	10	9	9
• Sur la côte	15	3	2	7
• Autres	53	75	80	69

Tableau 8

Application des règlements et surveillance
(% des entreprises réparties par secteur industriel)

	Taille (employés) Agroalim.	Textile	Tanneries	Pâtes et papiers	Produits chimiques industriels	Autres produits chimiques	Métaux	Matériel de transport
Surveillance réglementaire des conduites au cours des 5 dernières années	26	33	14	50	41	30	40	47
Rapports volontaires aux autorités réglementaires	32	18	10	24	28	31	34	38
Inspections de conformité au cours des 5 dernières années	77	80	46	86	70	76	74	75
Permis d'exploitation ou d'agrandissement assortis de conditions en matière d'environnement	67	54	46	45	56	68	48	56
Mesures coercitives au cours des 5 dernières années	15	11	31	4	5	5	0	5

Tableau 9

Application des règlements : surveillance, inspections et mesures coercitives (résultats préliminaires)

(t-stats entre parenthèses)	**Surveillance (1)**	**Inspections (2)**	**Mesures coercitives (1)**
Nombre d'employés	0,000 19 (0,55)	0,000 67 (2,05)	-0,000 51 (0,75)
Intérêts nationaux (%)	-0,007 (1,09)		-0,003 (0,23)
Marché intérieur (%)	-0,00088 (0,17)	-0,00404 (1,02)	-0,00578 (0,76)
Zone industrielle	-0,52 (1,21)	-0,16 (0,50)	0,61 (0,88)
Bord de l'eau	0,43 (1,09)		-1,41 (2,46)
Nombre d'établissements	-0,035 (0,81)		-0,036 (0,47)
Pressions de l'extérieur depuis 5 ans	0,51 (1,08)	0,44 (1,11)	1,8 (3,04)
Année de construction	-0,022 (1,19)	-0,011 (0,74)	0,009 (0,40)
Station de traitement sur place	0,18 (1,46)	0,18 (1,44)	-0,06 (0,42)
Plan environnemental	1 (2,94)	0,8 (2,99)	0,57 (1,11)
Agroalimentaire	-1,65 (2,67)	-1,19 (2,54)	
Textile	-1,24 (2,03)	-0,7 (1,50)	
Tanneries	-1,76 (2,29)	-1,51 (2,55)	
Pâtes et papiers	-0,71 (0,97)	-0,35 (0,57)	
Produits chimiques industriels	-0,13 (0,23)	-0,24 (0,55)	
Autres produits chimiques	-1,29 (1,95)	-0,86 (1,64)	
Métaux	0,05 (0,09)	0,11 (0,25)	
Observations	278	417	226
Pseudo R^2	(0,19)	(0,16)	0,21

Les eaux usées

Les eaux usées constituent l'une des sources de pollution industrielle les plus importantes. Nous ne disposons pas de renseignements précis sur les niveaux de rejets des entreprises, mais nous savons combien d'eaux usées celles-ci produisent. En moyenne, les rejets d'eaux usées s'élèvent à 365 m^3 par jour : 222 pour les petites entreprises, 131 pour les moyennes et 695 pour les grandes. Le faible niveau de rejets par les entreprises de taille moyenne est lié à des facteurs particuliers aux secteurs industriels, comme nous allons le voir plus loin.

Environ 49 % des entreprises ont leurs propres installations de traitement des eaux usées. Dans 27 % des cas, les eaux usées sont transférées ailleurs, et 23 % des répondants affirment qu'ils n'ont besoin d'aucune épuration.

Les régressions (préliminaires) calculées sur le volume d'eaux usées révèlent certains facteurs déterminants (tableau 10). Il y a une corrélation positive entre le volume d'eaux usées rejetées et la taille de l'entreprise, tandis que les entreprises appartenant à des intérêts nationaux semblent produire moins d'eaux usées. Les entreprises qui ont leur propre station de traitement rejettent plus d'eaux usées, ce qui semble indiquer qu'il revient moins cher aux gros producteurs d'épurer eux-mêmes leurs eaux usées. On peut toutefois interpréter ces résultats différemment : comme ces entreprises ne paient rien à l'extérieur pour épurer les eaux usées, le coût marginal des rejets est faible et elles ont plus de rejets. *A contrario*, les entreprises situées dans les parcs industriels, là où l'IEAT facture l'épuration des eaux usées, rejettent moins d'eaux usées. Cela est cohérent avec l'effet significatif du traitement des eaux, car le prix facturé par l'IEAT peut être supérieur au coût marginal de l'épuration à l'interne. Les pressions extérieures semblent réduire le volume d'eaux usées rejetées. Il ne s'agit cependant que de résultats préliminaires.

Tableau 10 — **Régressions logit des décisions des entreprises en gestion de l'environnement : production d'eaux usées (résultats préliminaires)**

(t-stats entre parenthèses)	**(2)**		**(2)**
Nombre d'employés depuis 5 ans	0,15 (2,37)	Vérifications de conformité	-110,6 (1,10)
Intérêts nationaux (%) depuis 5 ans	-2,5 (1,81)	Pressions de l'extérieur	231,6 (1,64)
Marché intérieur (%)		Année de construction	2,52 (0,54)
Zone industrielle	-191,2 (1,44)	Station de traitement sur place	217,2 (2,39)
Bord de l'eau		Plan environnemental	-81,8 (0,93)
Nombre d'établissements		Observations	179
Mesures coercitives depuis 5 ans	60,7 (0,41)	Ajusté R^2	-0,04
Surveillance réglementaire des conduites depuis 5 ans	-109 (1,20)		

Conclusion

L'existence de mesures de protection ayant force obligatoire et de mesures incitatives cohérentes en faveur de l'environnement représente l'exception plutôt que la règle dans les économies à croissance rapide de l'Asie. Sur papier, le droit de l'environnement dans cette région est semblable à celui des pays occidentaux, mais l'application efficace de ce droit constitue une toute autre histoire, et ce, pour des raisons qui vont du manque d'équipement ou de formation du personnel à la saturation des tribunaux ou à une culture opposée à la contestation. Cependant, pour améliorer la gestion de l'environnement dans les pays asiatiques et pour faire respecter les dispositions qui existent déjà, il n'est peut-être pas nécessaire d'attendre que les pouvoirs publics chargés de la protection de l'environnement et le cadre où ceux-ci évoluent se renforcent. De même, une révolution industrielle propre en Asie ne saurait attendre la lente mise en place d'instruments fondés sur les mécanismes du marché. Pour des raisons économico-politiques, les taxes sur la pollution ne peuvent être fixées à des taux suffisamment élevés pour provoquer un changement notable dans un avenir prévisible.

Les premières analyses du comportement des entreprises industrielles thaïlandaises indiquent que la gestion de l'environnement à l'échelon des usines n'est pas seulement une question d'application des normes ou de comportement à court terme visant à minimiser les coûts. Nous avons vu que les pratiques de gestion interne, tout comme les pressions de la collectivité et certaines caractéristiques de l'entreprise (taille, âge et emplacement), jouent un rôle évident. Les entreprises les plus sensibles aux questions environnementales sont les plus grandes, les mieux établies et celles qui sont situées dans les zones industrielles, notamment par rapport aux entreprises plus récentes ou plus petites et à celles qui sont situées près des cours d'eau, des canaux et dans les régions côtières, surtout si elles ont été soumises à des opérations de surveillance ou à des inspections, peu importe qu'elles aient été sanctionnées et mises à l'amende ou non. L'image de marque et la réputation sont des facteurs importants en ce qui concerne le comportement à l'égard de l'environnement, surtout pour les entreprises qui sont plus grandes et qui ont plus de visibilité.

D'autres études[7] indiquent des résultats semblables, sur le plan de la taille de l'entreprise et des pressions de la collectivité, en Indonésie et au Bangladesh. Un grand pourcentage de la variance d'une collectivité à l'autre s'explique par le niveau d'éducation et par le revenu par personne, notamment en ce qui concerne les pressions exercées sur les entreprises industrielles pour une réduction de la pollution. Comme dans notre étude, la nationalité des intérêts qui contrôlent les entreprises et l'orientation–marché ne sont pas des facteurs significatifs. Les entreprises d'État, quant à elles, malgré des contraintes budgétaires moins strictes, ont tendance à investir très peu dans la gestion de l'environnement, en s'abritant notamment derrière des formalités bureaucratiques. Enfin, comme dans notre étude, les résultats indiquent que l'existence de règlements a un effet significatif, même lorsque l'application est plus ou moins efficace.

Ces résultats présentent des implications intéressantes lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique de l'environnement plus efficace. Une telle politique serait plus décentralisée que les systèmes actuels et elle devrait s'appuyer sur la réglementation en place, plutôt que de la remplacer complètement. Les « normes » ou les « redevances » variables selon la situation géographique implicitement associées aux moyens d'action non institutionnalisés suggèrent une portée et une faisabilité considérables (optimalité) pour l'adoption de redevances d'émission et de permis d'émission négociables, géographiquement variables, à la place de normes quantitatives uniformes. Étudier et mettre à profit les moyens d'action non institutionnalisés constituent une solution économiquement avantageuse, car cela permet de réduire les coûts des mesures d'exécution et de contrôle. Politiquement, cette solution est également avantageuse, car elle permet de rendre responsables les parties directement intéressées.

[7] Hettige et coll., 1996.

La méthode de l'évaluation rapide : un outil pour évaluer la performance du secteur industriel au chapitre de l'environnement dans les pays en développement

Jean Aden

Spécialiste principal des institutions, section Environnement de l'Asie de l'Est
Banque mondiale

Je suppose que la valeur ajoutée de cet exposé (sur le projet de recherche parrainé par la Banque mondiale au sujet de l'observation et de l'application du droit de l'environnement en Asie de l'Est) pour le Dialogue sur l'application du droit de l'environnement par les pays signataires de l'ALÉNA concerne la mise en œuvre du droit de l'environnement dans d'autres pays à revenu faible ou moyen qui s'efforcent, comme le Mexique, d'accroître le revenu de leur population tout en respectant l'environnement. La Banque mondiale est résolue à consolider les institutions chargées de la protection de l'environnement dans les pays où elle est active, et nous sommes d'avis que l'établissement de solides indicateurs d'observation et d'application du droit est un élément essentiel de ce travail. La plupart des pays où nous sommes présents n'ont pas encore atteint le stade où ils possèdent des indicateurs de mise en application et peuvent les utiliser efficacement. Notre volonté est d'aider les pays que nous servons à atteindre ce stade. Je vais décrire dans cet exposé une méthode que nous avons élaborée pour aider les pays en développement à se doter d'institutions sachant utiliser des indicateurs de l'observation et de l'application des lois.

La méthode de l'évaluation rapide

Je vais décrire la méthode de l'évaluation rapide, un outil d'étude de marché mis au point à la Banque mondiale en vue d'aider les organismes chargés de la protection de l'environnement à formuler et à mettre en œuvre, à l'échelon national, provincial et local, des stratégies d'observation et d'application des mesures relatives à l'environnement. Cet outil a été créé l'année dernière et lancé à l'occasion d'un atelier tenu en septembre 1997 à la Banque mondiale. Il fait actuellement l'objet d'un essai sur le terrain en Indonésie. Je vais donc décrire la méthode élaborée, certains des premiers résultats de l'essai sur le terrain ainsi que le lien entre cette méthode et le travail de la Banque mondiale en vue d'améliorer les moyens de gestion de l'environnement.

L'évaluation rapide a pour but d'établir une base d'information sur le comportement des établissements industriels en matière de lutte contre la pollution. L'évaluation rapide fournit des renseignements sur l'exposition d'un échantillon d'établissements à une série de mesures, ainsi que sur leur réaction à ces mesures. Ces renseignements nous permettent d'analyser le rapport qui existe entre les aspects suivants : les caractéristiques des établissements; les mesures de lutte contre la pollution imposées par les pouvoirs publics; les facteurs externes, comme les pressions exercées par la collectivité ou le milieu des affaires; et les mesures prises par les établissements. Grâce à ces renseignements et à ces analyses, nous pouvons connaître et prévoir les réactions probables des établissements industriels aux mesures imposées par les pouvoirs publics et à d'autres facteurs avant que ces mesures soient implantées. Cela permet d'adapter les stratégies en matière d'observation et d'application des mesures aux conditions précises qui règnent dans un pays et dans un secteur industriel. Sans une telle base de connaissances, les maigres ressources dont disposent les organismes chargés de la protection de l'environnement pour l'application et l'observation des prescriptions dans le secteur industriel seront vraisemblablement affectées d'une manière qui aura une incidence moins qu'optimale sur le comportement des établissements.

Le principal point que je veux faire ressortir, c'est que nous utilisons l'étude de marché de la manière dont les publicitaires utilisent leurs outils pour prévoir les réactions du public ciblé à un produit donné. Nos « produits » sont des mesures de rechange et des facteurs tels que l'information, la collectivité et les pressions qu'exercent le marché. Mon message est le suivant : tout comme les publicitaires, qui segmentent leur public cible et mettent à l'essai leur produit avant de procéder à sa mise en marché, les organismes chargés de la protection de l'environnement

devraient recourir à des techniques d'évaluation rapide pour vérifier au préalable sur le terrain l'incidence probable de nouvelles mesures sur différents secteurs industriels.

Notre méthode d'évaluation rapide comporte plusieurs étapes :

- une mission de reconnaissance, afin d'adapter la méthode aux conditions et aux priorités locales et de sélectionner un échantillon d'établissements;
- l'étude proprement dite ainsi que des entretiens individuels et collectifs;
- la présentation des résultats sous la forme de profils combinant les mesures et les facteurs qui conviennent le mieux à chaque industrie polluante; ces profils servent de fondement à une stratégie visant à mettre en œuvre et à faire respecter le droit de l'environnement.

Les éléments constitutifs de l'étude sont les suivants :

- les caractéristiques de l'établissement, comme la taille, l'âge, la productivité du travail et le secteur auquel il appartient;
- les facteurs de réduction de la pollution, comme les pressions de la collectivité, les moyens mis en œuvre par le secteur privé et les pressions du marché;
- les variations concernant le volume des rejets des établissements ou des paramètres supplétifs.

Le cas de Semarang

Nous sommes en voie de mettre à l'essai notre méthode d'évaluation rapide à Semarang (Indonésie), une ville de 1,3 million d'habitants située sur la côte nord industrialisée de Java. Semarang est dotée d'un organisme de protection de l'environnement, le *Bapedal Daerah*, établi il y a quatre ans environ, à l'initiative de la localité. Le défi auquel est confrontée Semarang est que le taux d'augmentation des rejets de polluants industriels dans la ville excède encore le taux de croissance de l'industrie. Semarang n'est pas encore parvenue à desserrer le lien entre accroissement des rejets et taux de croissance économique, ce qui constitue son objectif fondamental en matière d'environnement. À la demande du maire et du *Bapedal Daerah* et de concert avec une entreprise spécialisée en études de marché, nous avons procédé à une étude de 120 établissements de quatre secteurs précis : les produits chimiques, le textile, les aliments et boissons ainsi que le secteur « autres ».

Qu'est-ce qui est ressorti de l'étude? Nous avons découvert que, dans les établissements étudiés, les mesures de lutte semblaient, à première vue, plus importantes que prévu : 33 % des établissements ont déclaré qu'ils avaient mis en place du matériel de lutte contre la pollution, et 18 % possédaient des éléments d'un système interne de gestion de l'environnement (SGE)[1]. Mesuré d'une autre manière toutefois, en prenant pour base le montant des dépenses affectées par chaque établissement au matériel de lutte contre la pollution ainsi qu'aux activités d'exploitation et d'entretien, le degré d'effort est demeuré faible : une fraction seulement de 1 % du total des dépenses d'immobilisation et d'exploitation et d'entretien. Il est possible de faire une comparaison pertinente avec les pays membres de l'OCDE, où les dépenses qu'effectuent les établissements au chapitre de la lutte contre la pollution équivalent en moyenne à 2 ou 3 % des dépenses d'immobilisation et d'exploitation. Une autre méthode consiste à utiliser les dépenses de plusieurs autres pays de l'Asie de l'Est durant les cinq premières années des efforts sérieux qu'ils ont faits pour réduire la pollution et à découpler le taux d'augmentation de la pollution et le taux de croissance de l'industrie. Ces pays ont alors vu leurs dépenses en matière de lutte contre la pollution grimper à un niveau nettement supérieur à celles des pays membres de l'OCDE. Des exemples de cela comprennent la Corée, où les dépenses relatives aux mesures de lutte contre la pollution ont atteint 5 % des investissements des sociétés entre les années 1988 et 1993, ainsi que

[1] Les éléments en question comprenaient des objectifs précis en matière de qualité de l'environnement, du personnel spécialisé dans le domaine de l'environnement et/ou des vérifications de la performance en matière d'environnement exécutées par une partie indépendante.

le Japon, où les dépenses effectuées au titre de la lutte contre la pollution et de la conservation énergétique ont culminé à 17 % au milieu des années 1970.

Comment interprétons-nous ces niveaux manifestement différents de performance? Nous sommes d'avis que ce que nous voyons peut-être à Semarang est un seuil de lutte contre la pollution, un seuil auquel les établissements réagissent aux contraintes d'ordre réglementaire ou de la collectivité par un premier geste, comme la mise en place de matériel de lutte contre la pollution ou l'introduction de quelques éléments d'un SGE, mais un geste qui n'est peut-être pas soutenu. Il ne faut pas confondre ce seuil d'engagement avec le niveau soutenu, plus constant, des dépenses qu'effectuent les pays membres de l'OCDE.

L'analyse subséquente a semblé corroborer cette interprétation. Nous avons découvert que, pour prédire si un établissement avait franchi le seuil d'engagement en matière de lutte contre la pollution, il nous fallait examiner les caractéristiques de l'établissement (taille, secteur, âge, productivité) et son exposition réelle et/ou « observée » aux contraintes d'ordre réglementaire, aux pressions de la collectivité et aux pressions du milieu des affaires, et ce, sur la base du «tout ou rien»[2]. Ces facteurs mis ensemble ont tous été liés de manière significative à la question de savoir si un établissement avait mis en place du matériel de lutte contre la pollution et/ou établi un SGE.

Toutefois, pour prévoir le niveau des dépenses d'un établissement au chapitre de la lutte contre la pollution, les seuls prédicteurs étaient les caractéristiques de l'établissement. Autrement dit, le fait que les pressions d'ordre réglementaire ou de la collectivité aient augmenté ou diminué n'était pas lié de manière significative au niveau de dépenses. Cela voulait dire que si les pressions d'ordre réglementaire ou de la collectivité s'intensifiaient, il n'y aurait pas d'augmentation correspondante des dépenses de lutte contre la pollution.

Le message a ouvert les yeux des responsables de la protection de l'environnement à Semarang. Cela signifiait que, même si on ne les ignorait pas tout à fait, ils n'étaient pas en mesure d'influer sur l'importance des mesures mises en œuvre par les établissements pour réduire la pollution ni d'amener les établissements pollueurs à modifier réellement leur comportement.

Ces premiers résultats sont actuellement analysés de manière plus approfondie dans le cadre de réunions de réflexion qui se déroulent à Semarang au moment où je vous parle. Nous proposons de donner suite à l'évaluation rapide en apportant une aide technique au *Bapedal Daerah* de Semarang. Nous proposons de travailler avec ce dernier pour fixer des normes plus claires, mieux planifier et exécuter les mesures de surveillance du milieu ambiant et des rejets, et mettre au point des sanctions administratives plus sévères en cas de non-respect des normes. L'une des caractéristiques marquantes de cette assistance technique sera une collaboration avec l'industrie. L'attribution à l'industrie d'une partie des ressources d'assistance technique en vue de soutenir l'établissement de SGE internes sera une condition préalable à l'autorisation de cette assistance. Nous sommes d'avis que les organismes de réglementation et le secteur industriel doivent apprendre à devenir plus efficients dans leur lutte contre la pollution. Il est préférable que cet apprentissage se fasse en parallèle et s'accompagne d'un dialogue.

La professionnalisation des organismes de réglementation sera un autre objectif clé de l'assistance technique. Un élément important de cette mesure sera l'établissement d'indicateurs de performance à l'intention des organismes de réglementation, ainsi que la capacité technique voulue pour évaluer la performance. À l'aide d'une évaluation rapide, nous établissons une base de référence, qu'il est possible de réviser après trois ou cinq ans. Nous insistons aussi sur le fait que toute stratégie visant à mettre en œuvre et à faire respecter le droit de l'environnement doit reposer sur un fondement empirique.

[2] « Observée » dans le sens où un directeur d'établissement observe que d'autres établissements sont soumis à des pressions d'ordre réglementaire, de la collectivité ou du milieu des affaires, par opposition aux pressions subies par son établissement; « tout ou rien », c'est-à-dire savoir si l'établissement était doté ou non du matériel et/ou de logiciels de SGE, par opposition au fait d'en mesurer qualitativement la taille ou les activités.

Cas comparés en Asie de l'Est

En proposant de nouvelles mesures visant à améliorer les moyens de gestion de l'environnement à Semarang, nous nous inspirons aussi des résultats d'études antérieures sur la performance environnementale du milieu industriel en Corée et à Singapour. Ces deux pays de l'Asie de l'Est présentent des niveaux supérieurs de pressions d'ordre réglementaire, de la collectivité et du milieu des affaires ainsi que des niveaux supérieurs de lutte contre la pollution par les établissements, comparativement à l'Indonésie. Pour bien situer ces études, il est utile de se rappeler les niveaux de revenu par personne de ces pays, soit 8 000 $ US en Corée et plus de 16 000 $ US à Singapour, contre moins de 1 000 $ US en Indonésie.

Une conclusion importante de l'étude menée en Corée concerne l'effet des caractéristiques des établissements, surtout leur taille et leur secteur d'activités. Dans ce pays, les secteurs industriels présentaient des niveaux différents de pressions extérieures, et ils y réagissaient différemment. Les installations coréennes de fabrication de produits chimiques, par exemple, avaient un niveau élevé de pressions d'ordre réglementaire et de la collectivité, une forte internalisation des mesures de gestion de l'environnement et des dépenses relativement élevées au titre de la lutte contre la pollution. En ce qui concerne les fabriques de textiles, qui subissaient de faibles pressions de la part de la collectivité et présentaient une faible internalisation des mesures de gestion de l'environnement, les pressions d'ordre réglementaire étaient le seul facteur important, le seul qui comptait.

Notre message principal, c'est qu'il convient d'adapter au secteur concerné la méthode utilisée pour appliquer et faire respecter les prescriptions. Un second message qui ressort des résultats relatifs au secteur de la fabrication des produits chimiques, c'est que l'État, l'industrie et les ONG ont dû se partager le coût élevé des données concernant la surveillance de l'environnement ainsi que l'application et l'observation des prescriptions environnementales.

Conclusion

En terminant, la Banque mondiale est résolue à améliorer les moyens de gestion de l'environnement. Toutefois, peu de mesures ont été prises pour améliorer les moyens servant à mettre en œuvre et à faire respecter le droit de l'environnement dans le cadre des projets soutenus par la Banque. La connaissance des faits utiles à la conception et à l'évaluation des moyens destinés à appliquer et à faire respecter les prescriptions est fort restreinte, surtout dans les pays en développement.

L'évaluation rapide ressortit à des efforts en vue de répondre à la demande nouvelle de meilleurs moyens pour mettre en œuvre et faire respecter le droit de l'environnement. Notre réponse à cette demande prend les formes suivantes :

- reconnaître le besoin qu'ont les organismes chargés de la protection de l'environnement d'évaluer leurs moyens d'action vis-à-vis de l'industrie;
- mettre l'accent sur des stratégies fondées sur la connaissance des faits, qui créent une base de référence empirique en vue de procéder plus tard à un examen et à une comparaison de la performance des industries et des organismes chargés de la protection de l'environnement;
- reconnaître que les indicateurs de performance constitueront un élément important de la professionnalisation que nous souhaitons encourager.

Enfin, en adoptant cette démarche, nous faisons moins de sensibilisation générale à l'environnement pour privilégier une approche plus ciblée du type étude de marché. Nous tentons ainsi de déterminer quelles sont les perceptions des segments de l'industrie et quels sont les mesures et les messages particuliers dont ils ont besoin. Même lorsque la sensibilisation générale à l'environnement est élevée, elle est peut-être trop diffuse pour avoir une grande incidence sur le comportement. Un changement de comportement dans le sens d'une production plus écologique exige que les divers acteurs — les organismes de réglementation, les établissements et les voisins de ces derniers — acquièrent des connaissances plus précises sur la façon de relever les infractions aux normes d'émission, surtout lorsqu'il y a danger, ainsi que sur la façon de négocier et de mettre en œuvre des moyens permettant d'améliorer la performance en matière d'environnement.

Résumé du débat — *Groupe 2*

La méthode d'évaluation rapide de la Banque mondiale, telle qu'elle a été présentée, convient peut-être mieux aux grandes sociétés ou aux sociétés multinationales qu'aux petites entreprises familiales. Il faut tenir compte des moindres moyens dont disposent les petites entreprises, qui ont besoin d'information et d'aide sur la façon de s'y prendre pour se conformer aux prescriptions. Il importe également de tenir compte des particularités des entreprises sur le plan financier, social et culturel, afin d'adapter en conséquence les mesures d'exécution. Ce n'est qu'avec le temps que certaines entreprises réussiront à se conformer pleinement aux prescriptions.

En ce qui touche les pays en développement (p. ex., la Corée, le plus récent membre de l'OCDE), on a constaté que les pressions exercées par la population contribuent de façon importante à favoriser l'adoption de mesures de lutte contre la pollution dans les usines. La démocratisation a permis aux citoyens de s'organiser pour dénoncer les problèmes environnementaux et les lacunes dans l'application des lois. Le contrôle et la coercition semblent les deux seuls facteurs véritablement susceptibles d'amener les entreprises à respecter l'environnement, et notamment à investir dans des moyens de lutte contre la pollution.

Il convient peut-être d'adopter des approches différentes en matière d'application des lois et des règlements selon que les populations intéressées sont riches et bien instruites ou pauvres et peu instruites. Dans le cas des populations riches, il suffit peut-être d'informer le public, car celui-ci a de meilleures chances de faire réagir les entreprises. Dans le cas des populations pauvres, il y a peut-être lieu d'accroître la sensibilisation au droit de l'environnement et de cibler les zones défavorisées dans la mise en œuvre des mesures d'exécution. Étant donné les moyens limités dont disposent les organismes chargés de veiller à l'application des lois, il conviendrait de mettre l'accent sur les zones défavorisées.

Les études statistiques sont importantes, mais il est difficile d'établir un lien de cause à effet dans le cas des variables pour lesquelles on ne dispose d'aucune grandeur. Les mesures de contrôle peuvent agir sur le comportement, car elles font craindre des sanctions (effet dissuasif). Trop souvent, les études surestiment l'importance des mesures de contrôle et sous-estiment l'incidence des mesures d'exécution. Bien que les données sur les mesures d'exécution soient utiles pour l'établissement d'une base de référence, toute mesure valable du respect des prescriptions doit s'appuyer sur une période plus longue.

Il est essentiel que la population participe à l'application des lois pour en assurer le respect. La participation et l'information du public peuvent contribuer de façon importante à l'application efficace des dispositions. Il faut reconnaître que les articles 5 et 6 de l'ANACDE exigent la mise en œuvre de mesures destinées à assurer l'application et le respect des prescriptions. Le second article concerne les moyens légaux dont doivent disposer les citoyens en matière d'application des lois, mais il semble que les choses ne se soient guère améliorées à cet égard au Canada et au Mexique. Les droits des citoyens en matière d'application des lois doivent être mis en œuvre dans les trois pays pour que soient respectées les dispositions de l'Accord.

Selon une autre opinion, les procédures engagées par les citoyens ne sont pas nécessairement synonymes d'application efficace : les citoyens peuvent faire preuve d'un zèle excessif, en engageant des procédures pour des peccadilles. Pour remédier au problème, les tribunaux américains ont adopté les règles suivantes : 1) le plaignant doit avoir subi un tort réel; 2) le plaignant doit démontrer que le tort subi a été causé par le défendeur; 3) le plaignant doit chercher réellement à obtenir réparation du tort qu'il allègue avoir subi. C'est sous réserve de telles conditions que les actions en justice intentées par les citoyens peuvent représenter une solution efficace.

Les approches de Harvard et de la Banque mondiale conviendraient surtout dans les pays aux ressources limitées où les pressions de la population, les contraintes sociales et les facteurs culturels priment habituellement les moyens légaux. L'application rigoureuse des lois convient peut-être davantage aux pays où l'on a davantage l'habitude de

recourir à la justice, par exemple aux États-Unis. Les deux avenues, a-t-on fait remarquer, semblent en accord avec l'importance capitale de la participation du public et de la transparence en vertu des engagements découlant de l'ANACDE. Il pourrait être important que les Parties signataires rendent compte des résultats qu'elles ont atteints dans la mise en œuvre des mesures prévues au chapitre de l'accès du public à l'information en matière d'environnement et des voies d'exécution. Selon les travaux effectués dans d'autres pays, les dispositions de l'ANACDE concernant l'accès à l'information, le droit de déposer des plaintes ou le droit d'intenter des actions en justice représentent précisément le genre d'indicateurs dont on a besoin pour évaluer l'efficacité du dispositif d'exécution.

Il serait bon, pour ne pas dire essentiel, d'étudier les autres approches utilisées dans le domaine de l'application et du contrôle de l'observation des lois avant d'essayer de s'entendre sur les mesures à privilégier. Cette remarque vaut également pour ce qui est des moyens d'action et des indicateurs relatifs à l'exécution des lois. Il est important de reconnaître la valeur de l'ensemble des instruments et non d'un seul. On peut avoir besoin de certains indicateurs de base, mais il faut admettre qu'aucun outil ne saurait convenir dans toutes les situations et dans tous les pays.

Il ne faut pas négliger l'aspect pécuniaire dans l'application des lois et le contrôle de l'observation des lois. On ne doit pas perdre de vue le caractère restreint des ressources et la nécessité de prendre une décision quant à la part des ressources à consacrer à la conception et à la pratique des indicateurs. Il faut également être conscients des tensions que représente pour les entreprises, surtout au Mexique, le fait de devoir concilier le respect de l'environnement et l'impératif de compétitivité.

L'expérience d'organisations comme l'OCDE en matière d'évaluation de l'efficacité des stratégies et des programmes gouvernementaux incite à penser qu'il reste des efforts à consacrer à l'élaboration d'indicateurs de l'application efficace des prescriptions environnementales. Il conviendrait de tenir compte davantage de ce qui s'est fait dans d'autres pays en matière d'établissement et d'utilisation des indicateurs ou d'autres instruments de mesure, par exemple aux Pays-Bas, où l'on a conclu des accords d'autodiscipline et adopté de nouvelles méthodes pour mesurer le respect de ces accords. Autre exemple, les Parties se sont entendues récemment avec d'autres pays de l'OCDE sur la nécessité d'une amélioration dans le domaine de l'établissement et de l'utilisation des indicateurs environnementaux, notamment au chapitre des liens entre ces indicateurs et les indicateurs du développement durable. Les progrès accomplis par les pays de l'ALÉNA dans le domaine des indicateurs de l'application efficace des lois pourraient représenter, a-t-on fait remarquer, une contribution importante à la mise au point d'indicateurs plus généraux.

Cinquième séance

Synopsis

Le mot de la fin

Sylvia Lowrance

Nous sommes rendus à la dernière séance de notre conférence de deux jours, et j'apprécie vos conclusions, Bill. Je pense qu'elles touchent à un grand nombre des points que je voulais soulever relativement à notre expérience des deux derniers jours. Nous avons atteint notre but initial. Celui-ci ne consistait pas à trouver la réponse mais à partager nos expériences, à échanger nos points de vue sur la question des indicateurs de l'observation et de l'application efficace des prescriptions et à apprendre les uns des autres.

Selon moi, et je pense que c'est le cas pour la plupart d'entre nous, nous repartons mieux informés, en ramenant des renseignements qui nous serviront dans nos tâches respectives; cela représente une très grande réussite.

Je n'essaie pas ici de dire qu'il s'agit d'un consensus, mais je crois que les participants s'entendent sur l'importance de cette question et sur la nécessité d'aller de l'avant en comprenant mieux nos indicateurs et le défi à relever. Plusieurs points de vue ont été exprimés quant à la nécessité de savoir pourquoi nous avons besoin d'indicateurs et à quelles fins ils doivent servir. Ils nous aident autant à mieux comprendre les résultats obtenus en matière d'environnement qu'à évaluer la réussite de nos activités en vue d'appliquer les lois, à discerner les outils efficaces, à évaluer les gouvernements, à tenir les pouvoirs publics responsables ainsi qu'à fournir de l'information aux citoyens. Je crois que cela rend la question très compliquée. Nous essayons de servir plusieurs maîtres lorsque nous établissons des indicateurs.

J'ai entendu des points de vue très variés sur les prochaines mesures à prendre. Elles vont de la remise en question de l'utilité d'indicateurs individuels de l'application des lois, à moins de les relier à des résultats au plan de l'environnement, à l'idée selon laquelle les indicateurs ont une valeur exceptionnelle et aux principaux indicateurs de l'application des lois permettant d'entamer des discussions sur la question. Nous avons également entendu maintes fois parler de défis, de celui de choix à faire et de la manière d'aller de l'avant, autant à court qu'à long terme. J'aimerais mettre en évidence certains de ces défis.

Je pense que nous rencontrerons un certain nombre de défis concrets à mesure que nous irons de l'avant. Nous avons parlé de ressources et de la nécessité de faire des choix pour savoir où investir en matière d'indicateurs environnementaux. Il y a aussi des questions à caractère pratique que je voudrais mettre en évidence.

Premièrement, de quelles données disposons-nous aujourd'hui? Selon notre expérience aux États-Unis, les données ne sont pas vraiment disponibles, en raison surtout de leur manque d'uniformité à des fins d'utilisation. Si nous devons recueillir des données, qui s'en chargera? Qui doit assurer la compilation et l'élaboration de ces données? Est-ce que ce sera le milieu réglementé? Est-ce que les gouvernements s'occuperont de recueillir de nouvelles données? Il n'a été que rapidement question de la qualité des données. Il s'agit pourtant d'un point important. Je sais qu'aux États-Unis nous disposons d'un imposant système fédéral de gestion des données. Chacun de nos États a des besoins particuliers en termes de données, et nous essayons de faire en sorte, à l'aide du système fédéral, que nos cinquante États recueillent les données de manière uniforme. Nous sommes également en train de mettre au point des techniques de gestion de l'information en vue d'enregistrer les données dans des bases centrales. La communication et la collecte de données nationales constituent une tâche aussi considérable que coûteuse.

Tout en allant de l'avant et en équilibrant nos objectifs à court et à long terme, nous devons être pleinement conscients de ces incroyables défis techniques, surtout lorsque nous envisageons de recueillir des données qui peuvent servir d'indicateurs d'efficacité et d'indicateurs environnementaux; ils sont aussi complexes les uns que les autres.

J'aimerais souligner brièvement quelles sont les prochaines étapes qu'envisage le Groupe de travail de la CCE sur l'application des lois. Chaque pays va sûrement reprendre les informations et les opinions dont vous nous avez fait part aujourd'hui. Dans le cadre des activités du Groupe de travail, nous avons dressé un programme annuel que les pays ont entrepris de concert. Cette conférence fait partie du programme de la présente année, et je pense qu'il s'agit d'une extraordinaire réussite. Peu après cette réunion, nous consacrerons un certain temps à discuter, au sein des gouvernements, de ce que nous avons appris aujourd'hui. Au moment d'établir le programme de l'an prochain, nous examinerons les mesures à prendre à cet égard ainsi que le travail à accomplir dans le domaine des indicateurs.

Je tiens à remercier les participants et les conférenciers pour le temps qu'ils nous ont accordé. Je voudrais également que nous prenions quelques minutes pour voir si certains ont des commentaires à formuler au sujet des prochains travaux à entreprendre. Nous aimerions avoir votre opinion sur la nature des travaux que nous pourrions entreprendre en collaboration. Je laisse maintenant la parole à ceux et celles qui aimeraient exprimer des commentaires.

Résumé du débat

Il est peut-être préférable d'appliquer rigoureusement une réglementation sommaire que d'appliquer mollement une réglementation complexe.

S'il n'est pas possible de mesurer le respect des dispositions des accords internationaux sur l'environnement (p. ex., l'ANACDE), du fait que ces accords n'ont pas été conçus pour être exécutoires, il est peut-être nécessaire de mettre au point des indicateurs de l'application efficace de tels accords pour infléchir le comportement des Parties.

La raison d'être des indicateurs, c'est de renseigner la population sur le travail effectué par les pouvoirs publics et de donner confiance à la population. Des indicateurs qui se limiteraient à mesurer et à faire connaître les résultats atteints, telles les statistiques sur le nombre de mesures d'exécution mises en œuvre, pourraient semer la confusion dans le public. Il est peut-être nécessaire, non seulement d'assurer au public un accès à l'information, mais également, et parallèlement, de procéder à l'éducation du public en ce qui touche l'environnement, les sources de pollution ainsi que les stratégies et les moyens utilisés pour faire respecter les prescriptions.

Il y a peut-être lieu d'établir des indicateurs régionaux de l'application efficace des prescriptions environnementales, mais les approches différentes adoptées par chaque pays peuvent rendre la chose difficile à réaliser.

Appendice A :

Liste des participants

Dialogue nord-américain sur les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement

6 et 7 mai 1998

Jean Aden
Sr. Institutional Specialist/ EA Coordinator
Environment and Natural Resources Division
World Bank Group
1818 H Street NW, Room MC 8-423
Washington, DC 20433
USA
Tél. : 202-458-2749
Téléc. : 202-522-1664

Gustavo Alanis Ortega
Presidente
Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Atlixco 138, Col. Condesa
México, DF 06140
Mexico
Tél. : 525-286-3323
Téléc. : 525-211-2593

Mike Axline
President, Environmental Law Alliance
Professor, School of Law
1221 University of Oregon
1101 Kincaid Street
Eugene, Oregon 97403-1221
USA
Tél. : 541-346-3826
Téléc. : 541-346-1564

Antonio Azuela de la Cueva
Procurador Federal
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Periférico Sur 5000-5 piso
Col. Insurgentes Cuicuilco
C.P. 04530, Del. Coyoacán, México DF
Mexico
Tél. : 525-528-5409/5417
Téléc. : 525-528-5432

Michel Bonnardeaux
Programme de coopération dans les domaines de l'application de la législation et du droit de l'environnement
Commission de coopération environnementale
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal, Québec H2Y 1N9
Canada
Tél. : 514-350-4340
Téléc. : 514-350-4314

Werner Braun
U.S. National Advisory Committee
The Dow Chemical Company
2020 Dow Center
Midland, MI 48640
USA
Tél. : 517-636-6151
Téléc. : 517-638-9919

Beatriz Bugeda Bernal
Abogada
Cerrada de Francisco I. Madero 27
Casa 14
Tlacopac San Ángel
México, DF 01040
Mexico
Tél. : 525-662-3949
Téléc. : 525-662-3949

José Luis Calderón Bartheneuf
Subprocurador de Auditoría Ambiental
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)
Periférico Sur 5000-5 piso
Col. Insurgentes Cuicuilco
Del. Coyoacán, Mexico DF
Mexico
Tél. : 525-528-5475/5478
Téléc. : 525-528-5469

Miguel Ángel Cancino Aguilar
Jefe de Unidad de Asuntos Jurídicos
Procuraduría de Protección al Ambiente
Blvd. Pípila Núm. 1, Edificio Principal P.B.
Col. Lomas de Tecamachalco
Naucalpan de Juárez, Edo. de México, C.P. 53950
Mexico
Tél. : 525-589-0166/8311
Téléc. : 525-589-4011

Joseph Castrilli
Barrister and Solicitor
98 Borden St.
Toronto, Ontario M5S 2N1
Canada
Tél. : 416-922-7300
Téléc. : 416-944-9710

Jamie Conrad
Chemicals Manufacturers Association
1300 Wilson Blvd.
Arlington, Virginia 22209
USA
Tél. : 703-741-5166
Téléc. : 703-741-6092

Wilehaldo Cruz Bressant
Abogado
Guty Cárdenas 126
Col. Guadalupe Inn
México, DF 01020
Mexico
Tél. : 525-550-9192
Téléc. : 525-662-6142

Alfredo Fuad David Gidi
Subprocurador de Verificación Industrial
Procuraduría de Protección al Ambiente
Blvd. Pípila Núm. 1, Edificio Principal P.B.
Col. Lomas de Tecamachalco
Naucalpan de Juárez, Edo. de México
53950
Mexico
Tél. : 525-589-8550
Téléc. : 525-589-4398

Linda F. Duncan
Chef, Coopération dans les domaines de l'application de la législation et du droit de l'environnement
Commission de coopération environnementale
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal, Québec H2Y 1N9
Canada
Tél. : 514-350-4334
Téléc. : 514-350-4314

Alejandro Encinas Rodriguez
Secretario del Medio Ambiente
Gobierno del Distrito Federal
Plaza de la Constitución 1, P
Col. Centro, México DF 06068
Mexico
Tél. : 525-521-3528
Téléc. : 525-521-2688

François Gagnon
Gestion, Rapports et gestion de l'information
Application de la loi
Environnement Canada
351, boul. St-Joseph
Place Vincent-Massey
Hull, Québec K1A 0H3
Canada
Tél. : 819-994-1295
Téléc. : 819-994-0724

Adrián Gordon
Director General
Bentler de México S.A. de C.V.
Prol. Avda. Defensores de la República 999
Zona Industrial Norte
Puebla, Puebla 72260
Mexico
Tél. : 52-22-23-20-01
Téléc. : 52-22-82-63-89

Fernando Gutiérrez Moreno
Director General
Instituto para la Protección Ambiental
de Nuevo León
Edicifio CINTERMEX
Avda. Fundidora 501, Primer Nivel, Local 95-C
Monterrey, Nuevo León 64010
Mexico
Tél. : 528-369-0252/369-0250
Téléc. : 528-369-0200, ext. 1402

David Hawkins
Natural Resources Defense Council
1200 New York Ave., Suite 400
Washington, DC 20005
USA
Tél. : 202-289-6868
Téléc. : 202-289-1060

Joan Heinz
Eli Lilly and Co.
Lilly Corporate Center
Indianapolis, Indiana 46285
USA
Tél. : 317-276-1675
Téléc. : 317-277-1680

Ann Hillyer
Hillyer Atkins
9-631 Fort Street
Victoria, Colombie-Britannique V8N 1G1
Canada
Tél. : 250-383-3272
Téléc. : 250-383-2726

Eduardo Jiménez López
Director General de Planeación y Coordinación
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Periférico Sur 5000, Piso 4
Col. Insurgentes Cuicuilco
Deleg. Coyoacán
México DF 04530
Mexico
Tél. : 525-528-5482
Téléc. : 525-528-5483

Roger Kanerva
Illinois Environmental Protection Agency
1021 N. Grand Avenue East
Springfield, Illinois 62794
USA
Tél. : 217-785-5735
Téléc. : 217-785-1312

Dale Kimmett
Directeur, Application de la loi
Environnement Canada
351, boul. St-Joseph
Place Vincent-Massey, 17e étage
Hull, Québec K1A 0H3
Canada
Tél. : 819-953-1523
Téléc. : 819-997-0086

Armand Lepage
International Enforcement
and Compliance Division
Office of Enforcement and Compliance Assurance
U.S. Environmental Protection Agency
Mail code 2254-A, 401 M Street
Washington, DC 20460
USA
Tél. : 202-564-7139
Téléc. : 202-564-0073

Bill Long
Former Director of Environment — OECD
3306 N. Piedmont Street
Arlington, Virginia 22207
USA
Tél. : 703-527-1323

Sylvia Lowrance
Principal Deputy Assistant Administrator
Office of Enforcement and Compliance Assurance
U.S. Environmental Protection Agency
Mail code 2201-A, 401 M Street SW
Washington, DC 20460
USA
Tél. : 202-564-2450
Téléc. : 202-501-3842

Andrea Moen
Barrister & Soliciter
Milner Fenerty
2900 Manulife Place
10180-101 Street
Edmonton, Alberta T5J 3V5
Canada
Tél. : 403-423-7306
Téléc. : 403-423-7276

Elizabeth Murphy-Walsh
Directrice par intérim
Direction de la revue,
Évaluation de programme, Environnement Canada
Les Terrasses de la Chaudière
10, rue Wellington, 26e étage
Hull, Québec K1A 0H3
Canada
Tél. : 819-994-7736
Téléc. : 819-994-7321

Nancy Newkirk
Perkins & Coie
607 14th Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
USA
Tél. : 202-434-1610
Téléc. : 202-434-1690

Héctor Ochoa López
Auditor de Seguridad y Protección Ambiental
PEMEX Petroquimica
Marina Nacional 329 Torre Ejecutiva Piso 27
Col. Huasteca
México, DF 113111
Mexico
Tél. : 525-203-8608

Fernando Páez M.
Gerente de Desarollo Ambiental y de Energéticos
Grupo CYDSA
Avda Ricardo Margáin Sozaya 325
Col. Valle Campestre
Garza Garcia, Nuevo León 66220
Mexico
Tél. : 528-335-9090, ext. 1935 y 1941
Téléc. : 528-335-5841

Theodore Panayotou
Institute Fellow and Program Director
International Environment Program
Harvard Insitute for International Development
One Eliot Street
Cambridge, Massachusetts 02138
USA
Tél. : 617-495-9173
Téléc. : 617-496-3956

Michael Phillips
Director, Office of Strategic Projects and Planning
Florida Dept. of Environmental Planning
Mail Station 18
3900 Commonwealth Blvd.
Tallahassee, Florida 32399-3000
USA
Tél. : 850-921-9717
Téléc. : 850-488-7093

Charles Pirotte
Commission européenne
Direction générale E, Industrie et Environnement
Environnement, sécurité nucléaire
et protection civile
XI.E.IV — Industrie, marchés intérieurs,
produits et approches volontaires
Rue de la Loi 200, Bruxelles
Belgique
Tél. : 322-299-0348
Téléc. : 322-296-3980

Margot D. Priest
Partner
RCGI
45, Rideau Street, Suite 600
Ottawa, Ontario K1N 5W8
Canada
Tél. : 613-562-4068
Téléc. : 613-562-4102

Kal Raustiala
157 Elm Street
Somerville, Massachusetts 02144
USA
Tél. : 617-776-0288

Carla Sbert
Consultante
Commission de coopération environnementale
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal, Québec H2Y 1N9
Canada
Tél. : 514-350-4321
Téléc. : 514-350-4314

Fred Schulte
Director, Pollution Control Division
Alberta Environmental Protection
Oxbridge Place, 11th floor
9820-106th Street
Edmonton, Alberta T5K 2J6
Canada
Tél. : 403-422-2560
Téléc. : 403-427-3178

Michael Stahl
Deputy Assistant Administrator
Office of Enforcement and Compliance Assurance
US Environmental Protection Agency
Mail code 2201-A, 401 M Street
Washington, DC 20460
USA
Tél. : 202-564-2445
Téléc. : 202-501-3842

Christopher D. Stone
Roy P. Crocker Professor of Law
University of Southern California
The Law Center, University Park
Los Angeles, California 90089-0071
USA
Tél. : 213-740-2550
Téléc. : 213-740-5502

Alberto Székely
Despacho de Defesoría Ambiental
Prolongación De Angelina 10
Guadalupe Inn
México, DF 01020
Mexico
Tél. : 525-662-4581
Téléc. : 525-661-0166

Claudio Torres Nachón
Abogado
Centro de Derecho Ambiental y Desarollo
Sustentable del Sur
Calle Argentina 70-7
Col. Benito Juárez
Xalapa, Veracruz 91070
Mexico
Tél. : 52-28-12-43-23
Téléc. : 52-28-26-32-34

David G. Victor
Council on Foreign Relations
58 East 68th Street
New York, NY 10021
USA
Tél. : 212-434-9621
Téléc. : 212-535-0527

Alexander Volokh
Assistant Policy Analyst
Reason Foundation
3415 S. Sepulveda Blvd., Suite 400
Los Angeles, California 90034-6064
USA
Tél. : 310-391-2245
Téléc. : 310-391-4395

Kernaghan Webb
Sessional Lecturer
Law and Public Administration
Carleton University
98 Ave. Glenview
Ottawa, Ontario K1S 1M3
Canada
Tél. : 613-952-2534
Téléc. : 613-952-6927

Appendice B :

Ordre du jour de la conférence
Dialogue nord-américain sur les indicateurs de l'application efficace des lois sur l'environnement

6 mai

9 h 00 Remarques d'ouverture, *Eduardo Macip Zuñiga*, secrétaire au Développement et à l'Environnement, État de Puebla

9 h 30 **Première séance :** Introduction au Dialogue — Le défi posé par la mise en œuvre d'indicateurs de l'application efficace de la législation sur l'environnement

- D'où vient l'obligation d'assurer une application efficace de la législation sur l'environnement?
- Qu'est-ce qui incite à analyser de façon concertée les indicateurs?
- Pourquoi avons-nous besoin d'indicateurs?
- Quelles sont les principales difficultés que soulève l'établissement d'indicateurs relatifs à l'application des lois?

Conférenciers : *Antonio Azuela de la Cueva*
Sylvia Lowrance

10 h 00 Discussion

10 h 20 Logistique — *Linda Duncan*

10 h 30 Pause

11 h 00 **Deuxième séance :** Les éléments à considérer dans l'établissement et l'utilisation d'indicateurs de l'application et de l'observation de la législation sur l'environnement

- Synthèse des points saillants des politiques et des programmes nord-américains visant la mesure, la reddition de comptes et l'évaluation de l'application efficace de la législation sur l'environnement
- Relevé des questions importantes
- Défi que pose la mesure de la conformité aux obligations internationales relatives à la mise en œuvre d'un programme national d'application et de surveillance
- Harmonisation des indicateurs de l'efficacité, tant des mesures plus classiques d'application et d'observation (p. ex., réponse/sanction/dissuasion) que des solutions de rechange ou des approches volontaires (p. ex., PLE, vérifications environnementales, ISO 14001)
- Réflexion sur les premiers efforts déployés pour introduire des indicateurs de performance, obtenir une rétroaction ou encourager des innovations

Présidence : *Linda F. Duncan*

Groupe d'experts : *Alfredo F. David Gidi*
Nancy Newkirk
Ann Hillyer
[15 minutes chacun — exposé des principales questions]

11 h 45	Discussion
12 h 55	Rapporteur : *Margot Priest*
13 h 00	Déjeuner
14 h 30	**Troisième séance :** Les orientations nouvelles en Amérique du Nord

Cette séance permettra de présenter et d'analyser une série de méthodes et de modèles en voie d'élaboration ou d'application, y compris :

- des initiatives pilotes nord-américaines
- des modèles ou des expériences d'autres administrations.

Les modèles présentés pourraient être axés sur une variété de questions ou de processus. Par exemple, des moyens d'intégrer des indicateurs ou des modèles de réponse du public à des informations sur l'observation de la législation environnementale de manière à créer des indicateurs plus généraux de l'environnement ou du rendement, ou l'inverse.

Présidence : *Kal Raustiala*

Conférenciers : *Michael S.Stahl*
Kernaghan Webb

15 h 10	Discussion
16 h 30	Rapporteur : *Andrea Moen*
16 h 45	Ajournement
19 h 30	Dîner

7 mai

9 h 00 **Quatrième séance :** Les leçons tirées de ce qui s'est fait ailleurs

- Expérience acquise dans l'établissement et l'application d'indicateurs de l'application des lois en regard d'autres ententes internationales
- Expérience acquise par les pouvoirs publics, les commissions internationales et le secteur privé au sein d'autres administrations

Groupe 1

Présidence : *Christopher Stone*

Conférenciers : *David Victor*
Charles Pirotte

9 h 45 Discussion

10 h 40 Rapporteur : *Beatriz Bugeda*

10 h 45 Pause

11 h 30 ***Groupe 2***

Présidence : *Alberto Székely*

Conférenciers : *Theodore Panayotou*
Jean Aden

11 h 45 Discussion

12 h 45 Rapporteur : *Bill Long*

13 h 00 **Cinquième séance :** Synopsis

Présidence : *Sylvia Lowrance*

- Passer en revue les objectifs du Dialogue et les principales questions qui en découlent, et faire un bref survol de la prochaine étape du processus de la CCE au sujet des indicateurs relatifs à l'application de la législation sur l'environnement
- Discussion

14 h 00 Levée de la séance

Partie 2

Documents de travail

Annexe 1

Les indicateurs du respect des prescriptions environnementales : politique et pratique au Mexique

Préparé par
Wilehaldo Cruz Bressant
Mexico, Mexique

Sigles et acronymes **A1–5**

1 Le cadre juridique **A1–7**

1.1 La Constitution du Mexique A1–7

1.1.1 Le pouvoir d'effectuer des visites d'inspection A1–7

1.1.2 Les compétences communes dans le régime fédéral du Mexique A1–7

1.1.3 Les accords de coordination entre l'administration fédérale et les États fédérés A1–8

1.2 La *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)* . . . A1–8

1.2.1 Les visites d'inspection A1–9

1.2.2 La répartition des compétences A1–9

1.3 La *Ley de Aguas Nacionales* A1–10

1.4 La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)* A1–11

2 Les politiques et programmes des pouvoirs publics **A1–12**

2.1 La connaissance des entités soumises à la réglementation A1–12

2.1.1 L'information gérée par les autorités responsables de l'environnement . . . A1–12

2.1.1.1 L'information relative aux études d'impact sur l'environnement A1–12

2.1.1.2 L'information relative à la pollution atmosphérique A1–13

2.1.1.3 L'information relative aux déchets dangereux A1–13

2.1.1.4 L'information relative aux eaux usées A1–13

2.1.2 Les systèmes d'information A1–14

2.2 L'établissement des priorités pour les inspecteurs A1–15

2.2.1 Les critères relatifs à l'exécution des inspections par les autorités A1–15

2.3 Le contrôle du respect des prescriptions A1–18

2.3.1 Les visites d'inspection A1–18

2.3.2 Le contrôle du respect des dispositions de la LGEEPA A1–19

2.3.3 L'application de la *Ley de Aguas Nacionales* A1–21

2.3.4 Les compétences locales et les moyens de contrôle de la qualité de l'eau et de prévention de la pollution A1–22

2.4 Les indicateurs de respect des prescriptions environnementales A1–23

2.4.1 Les rapports d'inspection établis par le Profepa A1–23

2.4.2 Le *Sistema de Seguimiento de la Aplicación de la Normatividad Ambiental* A1–24

2.4.3 Le *Systema de Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental* A1–24

3 Le rôle de la société A1–26

3.1 L'accès à l'information concernant la politique et les programmes d'exécution . . A1–26

3.2 La divulgation des constatations de non-respect des prescriptions A1–28

3.3 Les plaintes et les dénonciations en tant qu'indicateurs du respect des prescriptions A1–28

3.4 La participation du public aux visites d'inspection : la situation dans l'État de Nuevo León A1–30

4 Le rôle des entreprises A1–31

4.1 La surveillance et la reddition de comptes : les obligations légales des entreprises A1–31

4.1.1 Le règlement d'application de la LGEEPA concernant la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique A1–31

4.1.2 Le règlement d'application de la LGEEPA concernant les déchets dangereux A1–32

4.1.3 Le règlement d'application de la *Ley de Aguas Nacionales* A1–32

4.1.4 Le règlement sur le bruit A1–32

4.2 La participation des entreprises A1–32

4.3 Le respect des prescriptions par voie d'autodiscipline A1–34

4.4 Les vérifications environnementales A1–38

Appendice A : Liste des entretiens A1–40

Sigles et acronymes

CCE	Commission de coopération environnementale
Concamin	*Confederación de Cámaras Industriales de México* (Confédération des chambres industrielles du Mexique)
CNA	*Comisión Nacional del Agua* (Commission nationale des eaux)
LFPA	*Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (Loi fédérale sur les procédures administratives)
LGEEPA	*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement)
LPAPF	*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (Loi organique sur l'administration publique fédérale)
NOM	*Normas Oficiales Mexicanas* (Normes officielles mexicaines)
Profepa	*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau fédéral de protection de l'environnement)
REDPA	*Registro Público de Derechos de Agua* (Registre public des droits d'usage de l'eau)
Secofi	*Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* (Secrétariat au Commerce et à l'Expansion industrielle)
SICNA	*Sistema de Indices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental* (Système des indicateurs du respect de la réglementation sur l'environnement)
SIERA	*Sistema de Empresas de Riesgo Ambiental* (Système des entreprises à risque pour l'environnement)
SINIA	*Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales* (Système national d'information sur l'environnement et les ressources naturelles)

1 Le cadre juridique

1.1 La Constitution du Mexique

Dans cette section, nous aborderons trois aspects principaux du cadre constitutionnel : 1) le pouvoir conféré aux autorités administratives d'effectuer des visites d'inspection chez des personnes ou des entreprises sans devoir se munir d'une ordonnance judiciaire; 2) le partage des compétences entre l'État central, les États fédérés et les municipalités; 3) les accords de coordination conclus entre l'État central et les États fédérés.

1.1.1 Le pouvoir d'effectuer des visites d'inspection

Le paragraphe 3 de l'article 16 de la Constitution investit les autorités administratives du pouvoir d'effectuer des visites sans être obligées de se munir, au préalable, d'une ordonnance judiciaire. Les visites visées par cette disposition sont l'équivalent des inspections qu'une autorité administrative peut mener pour vérifier, dans chaque cas d'espèce, si les règlements ou les lois fiscales sont effectivement observés. Comme l'indique la Constitution :

> Les autorités administratives peuvent effectuer des visites dans le seul but de vérifier le respect des règlements sanitaires et le maintien de l'ordre public. Elles peuvent également exiger qu'on leur présente les livres et documents nécessaires pour vérifier si les dispositions d'ordre fiscal sont observées. Dans tous les cas, elles doivent se conformer aux lois invoquées et aux procédures relatives aux perquisitions[1].

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la Constitution, les arrêtés de visite pris par les autorités administratives doivent remplir les exigences suivantes : a) l'arrêté est fait par écrit; b) il est délivré par une autorité compétente; c) il contient le nom de la personne faisant l'objet de la visite et l'indication du lieu de la visite; d) il expose le but de la visite; e) il est conforme aux exigences de la loi invoquée[2].

Si l'article 16 de la Constitution confère aux autorités administratives le pouvoir d'effectuer des visites, il prévoit également des mesures de protection. Il fixe les conditions dans lesquelles certains organismes d'État peuvent envahir la vie privée. Ces organismes comprennent, pour les fins de notre étude, les autorités chargées de vérifier le respect des lois et règlements sur l'environnement. Les exigences qu'énonce la Constitution de manière impérative doivent obligatoirement être respectées par les autorités administratives. Si la visite ou l'inspection déroge à ces exigences, elle sera invalidée et ne pourra aucunement servir à étayer des accusations contre la personne ayant fait l'objet de la visite.

1.1.2 Les compétences communes dans le régime fédéral du Mexique

L'article 124 de la Constitution prévoit que « les pouvoirs n'étant pas expressément conférés par la Constitution aux fonctionnaires fédéraux sont implicitement réservés aux États », créant ainsi un système où l'administration fédérale a des compétences, exclusives dans certains domaines, et où les États fédérés ont d'autres compétences.

En plus des compétences expressément conférées ou implicitement réservées[3], le régime constitutionnel mexicain comporte, *à titre d'exception*, des compétences communes à l'administration fédérale, aux États fédérés et aux municipalités. Les compétences communes sont celles qui peuvent être exercées par les trois échelons de gouvernement, selon le partage prévu par les lois fédérales.

---

[1] Constitution du Mexique, par. 16 (3).

[2] Voir Visites d'inspection, Arrêtés, Conditions à respecter, Cour suprême, thèse 183, 1995, p. 126.

[3] Les pouvoirs expressément conférés sont pour la plupart énoncés dans l'article 73 de la Constitution, qui habilite le Congrès de l'Union à légiférer dans des domaines particuliers. Outre l'article 73, l'article 27 de la Constitution énonce des pouvoirs exercés exclusivement par la Fédération dans les sphères de compétence suivantes : les *ejidos* et les collectivités locales, les eaux nationales, le pétrole, l'énergie électrique, les ressources du sous-sol et les autres ressources. La Fédération exerce aussi des attributions expresses dans d'autres domaines; ainsi, l'article 109 énonce que la responsabilité des fonctionnaires fédéraux relève de sa compétence; l'article 118 vise les taxes à l'importation et à l'exportation; l'article 123 fait état de ses pouvoirs en matière de travail; l'article 131 a trait à la circulation des marchandises sur le territoire de la République.

En ce qui touche à l'environnement, la Constitution prévoit les compétences communes suivantes :

- une compétence commune de l'administration fédérale et des États fédérés dans le domaine de la santé publique[4];
- une compétence commune de l'administration fédérale, des États fédérés et des municipalités dans les domaines suivants : a) la fiscalité, exception faite des affaires réservées à l'administration fédérale et interdites aux États fédérés[5]; b) l'éducation[6]; c) les établissements humains[7]; d) la protection de l'environnement, y compris la préservation et le rétablissement de l'équilibre écologique[8]; e) le droit et l'ordre publics[9].

La Constitution accorde aux trois échelons de gouvernement des compétences concurrentes, laissant aux lois secondaires le soin de déterminer les modalités d'exercice de ces compétences. La répartition des pouvoirs peut être faite par détermination des pouvoirs relevant exclusivement de l'administration fédérale, des pouvoirs relevant des États fédérés et des pouvoirs concurrents, soit les pouvoirs susceptibles d'être exercés par chacun des échelons de gouvernement d'une manière coordonnée ou susceptibles d'être transférés en vertu d'une entente ou d'un accord. À ce sujet, la répartition des compétences en matière de visites et d'application des lois, établie par le Congrès, sera décrite dans les sections consacrées à l'étude de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement)[10] et de la *Ley de Aguas Nacionales* (Loi sur les eaux nationales)[11].

1.1.3 Les accords de coordination entre l'administration fédérale et les États fédérés

En vertu du paragraphe 116 (VI) de la Constitution, « l'État fédéral et les États fédérés, conformément aux lois, peuvent conclure des accords par lesquels les États fédérés assument l'exécution de leurs obligations, [en ce qui touche par exemple] la réalisation et l'entretien des ouvrages publics ainsi que la prestation des services publics, lorsque les impératifs du développement économique et social le justifient ». Les États, à leur tour, peuvent conclure de semblables accords avec les municipalités, qui se chargeront alors d'assurer la prestation des services publics ou d'exercer d'autres pouvoirs transférés aux États par l'administration fédérale.

Les accords de coordination sont des instruments qui permettent aux autorités administratives fédérales de coordonner la répartition et l'exécution des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement. Aussi bien les pouvoirs dévolus de façon expresse à l'administration fédérale que les pouvoirs attribués à celle-ci par la loi en conséquence du régime des compétences communes peuvent être décentralisés ou transférés par voie d'accords entre l'administration fédérale et les gouvernements des États fédérés.

1.2 La *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)*

En ce qui touche le contrôle des prescriptions environnementales, le principal texte en cause est la LGEEPA[12].

---

[4] Constitution du Mexique, par. 73 (XVI) et article 4.

[5] *Ibid*., par. 31 (IV).

[6] *Ibid*., par. 73 (XXV) et 3 (VIII).

[7] *Ibid*., par. 73 (XXIX-C).

[8] *Ibid*., par. 73 (XXIX-G).

[9] *Ibid*., par. 21 et 73 (XXIII).

[10] *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 28 janvier 1988 (telle que modifiée par le DOF le 13 décembre 1996).

[11] *Ibid.*, 1er décembre 1992.

[12] *Ibid.*, 28 janvier 1988 (telle que modifiée par le décret du 13 décembre 1996).

1.2.1 Les visites d'inspection

La Constitution stipule que les visites doivent se faire conformément aux dispositions des « lois applicables » pour être valides. La Constitution ne prévoit pas toutes les conditions dans lesquelles les visites à caractère administratif doivent se dérouler, mais elle laisse aux lois secondaires la possibilité d'instituer des moyens de protection légaux supplémentaires afin de réduire le risque de préjudices pour les personnes visées. La LGEEPA spécifie les obligations légales dont les autorités doivent s'acquitter à l'occasion des visites. (Nous examinerons plus en détail ces obligations dans la section consacrée aux visites.)

1.2.2 La répartition des compétences

L'administration fédérale, les États fédérés, le district fédéral et les municipalités exercent leurs pouvoirs relativement à la préservation et au rétablissement de l'équilibre écologique et à la protection de l'environnement conformément aux compétences qui leur sont attribuées en vertu de la LGEEPA et des autres lois.

La LGEEPA attribue à l'administration fédérale la compétence en matière d'application et d'incitation au respect des dispositions de la LGEEPA. Pour leur part, les États fédérés ont compétence pour ce qui est des visites et de l'application des lois en ce qui touche :

- la prévention et la maîtrise de la pollution dans le cas des eaux qui relèvent de la compétence des États ainsi que des eaux nationales à l'égard desquelles la compétence a été cédée aux États;
- l'application des *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM, Normes officielles mexicaines) édictées par l'administration fédérale[13], dans les domaines qui suivent, sous réserve des précisions indiquées : la prévention et la maîtrise des émissions atmosphériques dans le cas des sources industrielles et des sources diffuses ne relevant pas de la compétence fédérale; les moyens de collecte, de transport, de stockage, de manutention, de traitement et d'élimination définitive des déchets solides et des déchets industriels considérés comme non dangereux; la prévention des nuisances et de la pollution due au bruit, aux vibrations, à l'énergie thermique ou rayonnante, à la lumière, aux rayonnements électromagnétiques et aux odeurs qui risquent de porter atteinte à l'équilibre écologique ou à l'environnement ainsi que la lutte contre la pollution dans le cas des sources fixes ou diffuses ne relevant pas de la compétence fédérale[14].

L'application des normes mexicaines officielles édictées par l'administration fédérale relève des municipalités dans les domaines suivants[15] :

- la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique due à des sources fixes constituées par des établissements commerciaux ou par des services publics dans le cas des sources diffuses ne relevant pas de la compétence fédérale;
- la prévention et la maîtrise des incidences sur l'environnement dues à la production, au transport, au stockage, à la manutention, au traitement et à l'élimination définitive des déchets solides et des déchets industriels considérés comme non dangereux;

---

[13] La procédure par laquelle sont édictées les normes officielles mexicaines est définie dans la *Ley Federal de Metrología y Normalización* (Loi fédérale sur la métrologie et la normalisation). DOF, 1er juillet 1992 (loi modifiée par des décrets parus dans le DOF les 24 décembre 1996 et 20 mai 1997).

[14] LGEEPA, par. 7 (VIII, XIII); voir la note 10.

[15] *Ibid*., par. 8 (XII). L'attribution de ces pouvoirs aux municipalités est confirmée à l'article 119 bis de la LGEEPA, qui se lit comme suit : « En matière de prévention de la pollution de l'eau et de lutte contre cette pollution, il incombe aux États fédérés et aux municipalités, d'une façon directe ou par l'intermédiaire d'organismes publics chargés de la gestion de l'eau, et au District fédéral, conformément à la répartition des compétences établie dans la présente loi et aux dispositions des lois locales : 1) de contrôler les rejets d'eaux usées dans les réseaux de drainage et les réseaux d'égout; 2) d'appliquer les normes officielles mexicaines et de contraindre quiconque effectue des rejets dans ces systèmes sans respecter lesdites normes à mettre en place des dispositifs d'épuration… »

- la prévention et la maîtrise de la pollution due au bruit, aux rayonnements, à l'énergie thermique ou rayonnante, aux rayonnements électromagnétiques et aux odeurs qui risquent de porter atteinte à l'équilibre écologique ou à l'environnement lorsque cette pollution provient d'établissements commerciaux ou d'établissements de service fixes ainsi que la surveillance des sources diffuses ne relevant pas de la compétence fédérale;
- la prévention et la maîtrise des contaminations touchant des eaux évacuées dans les réseaux de drainage et les réseaux d'égout des villes ainsi que des eaux nationales à l'égard desquelles des pouvoirs leur ont été cédés.

Mis à part les compétences attribuées de façon expresse, la LGEEPA admet la possibilité d'une délégation de pouvoirs de l'administration fédérale aux États fédérés. S'appuyant sur le paragraphe 116 (VI) de la Constitution, l'article 11 de la LGEEPA prévoit que l'administration fédérale, par le truchement du *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Semarnap, Secrétariat à l'environnement, aux ressources naturelles et aux pêches), peut conclure des accords ou des ententes de coordination par lesquels les États fédérés ou le District fédéral peuvent se voir confier, entre autres pouvoirs, celui de « prendre des mesures en vue d'appliquer les dispositions de cette loi ». De même, il est prévu que, sous réserve de l'approbation de l'administration fédérale, les États fédérés puissent conclure des accords de coordination dans le but de déléguer ces pouvoirs à leurs municipalités[16].

Les accords de coopération sont des moyens légaux prévus par la LGEEPA afin de permettre une plus grande décentralisation au plan de la gestion de l'environnement. Cependant, même si la décentralisation des pouvoirs en matière de visites et d'application des lois va permettre une meilleure gestion de l'environnement de la part des pouvoirs publics, il faut signaler que le développement de l'appareil administratif n'est pas le même d'un État fédéré à l'autre.

1.3 La *Ley de Aguas Nacionales*

La *Ley de Aguas Nacionales* (Loi sur les eaux nationales)[17] réglemente les eaux continentales et, de façon indirecte, la qualité des eaux de mer. Ce texte prévoit que la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale des eaux) est le seul organisme fédéral ayant compétence dans le domaine de l'eau. La CNA est un organisme décentralisé relevant du Semarnap et jouissant d'une pleine autonomie sur le plan technique et administratif. Dans le chapitre relatif à la prévention et à la maîtrise de la pollution des eaux, l'article 95 de la *Ley de Aguas Nacionales* confère à la CNA le pouvoir d'effectuer des inspections et des contrôles relativement aux rejets d'eaux usées aux fins de vérifier le respect de la loi, dans les limites de la compétence fédérale[18].

La *Ley de Aguas Nacionales* ne précise pas les détails de la marche à suivre à l'occasion des visites d'inspection. L'article 95 indique que les résultats des inspections « seront consignés dans un compte rendu détaillé, qu'ils auront effet juridique et qu'ils pourront être utilisés comme pièces justificatives par la CNA et par d'autres organismes compétents de l'administration fédérale pour l'imposition des sanctions prévues par la loi[19] ». La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur les procédures administratives)[20] s'applique donc d'une manière supplémentaire.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la *Ley de Aguas Nacionales* accorde à la CNA des pouvoirs en matière de visites et d'application de la loi relativement aux rejets d'eaux usées dans les limites de la compétence fédérale. Ces pouvoirs permettent à la CNA d'établir et de mettre en vigueur des critères spécifiques de respect des prescriptions pour les rejets d'eaux usées provenant des terrains et des immeubles qui relèvent de la compétence

---

16 *Ibid*., par. 11 (VI) et dernier alinéa de l'article 11.

17 DOF, 1er décembre 1992.

18 *Ibid*. Les pouvoirs de la CNA à cet égard sont également mentionnés au paragraphe 40 (V) du Règlement du Semarnap, DOF, 8 juillet 1996.

19 *Ley de Aguas Nacionales*, DOF, 1er décembre 1992, ch. 10.

20 DOF, 4 août 1994 (loi modifiée par décret, DOF, 24 décembre 1996).

fédérale, pour les rejets d'eaux usées qui se déversent directement dans des eaux nationales ou sur un terrain public et pour tout autre rejet d'eaux usées susceptible de polluer le sous-sol ou les eaux souterraines[21].

La *Ley de Aguas Nacionales* prévoit l'imposition de sanctions à toute personne qui entrave le déroulement d'une inspection ou d'une activité destinée à appliquer la loi ou qui refuse de coopérer au déroulement d'une telle inspection ou d'une telle activité. La loi prévoit la suspension de toute concession ou cession relative à l'usage ou à l'exploitation des eaux nationales, si le concessionnaire ou le cessionnaire ne permet pas que les ressources et l'ouvrage hydraulique visés par la concession ou la cession fassent l'objet d'une inspection, de mesures ou d'une vérification, aussi longtemps que l'intéressé n'aura pas remédié à la situation[22]. Des sanctions pécuniaires sont prévues à l'égard de quiconque entrave le déroulement d'une visite, d'une inspection ou d'un examen ordonné par la CNA. Des sanctions sont également prévues à l'égard de quiconque ne fournit pas à la CNA les données dont celle-ci a besoin pour vérifier le respect des dispositions prévues par la loi et des dispositions des textes établissant la concession, la cession ou le permis concernés[23].

La *Ley de Aguas Nacionales* permet la conclusion d'accords de coordination entre l'administration fédérale, les États fédérés et les municipalités aux fins de renforcer les capacités institutionnelles destinées à assurer l'application et le respect des prescriptions, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une délégation de pouvoirs. En matière d'application des lois, la compétence est généralement attribuée aux municipalités et non aux États fédérés. La *Ley de Aguas Nacionales* prévoit que le contrôle des rejets d'eaux usées dans les réseaux de drainage et les réseaux d'égout des villes relève des municipalités et qu'il y a participation des États fédérés dans ce domaine lorsque cela est jugé nécessaire et que les lois locales l'exigent[24].

1.4 La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)*

Les dispositions de la LFPA[25] régissent tous les actes, toutes les procédures et toutes les décisions de l'administration centrale de l'État fédéral, sans préjudice des dispositions de tout accord international conclu par le Mexique. La LFPA s'applique d'une manière supplémentaire aux diverses lois administratives qu'elle régit, comme dans le cas de la LGEEPA et de *la Ley de Aguas Nacionales*.

La LFPA spécifie les modalités d'exécution des visites. L'article 62 donne expressément aux autorités administratives le pouvoir de contrôler le respect des dispositions législatives et réglementaires au moyen de visites qui peuvent être soit de nature ordinaire, soit de nature extraordinaire. Les visites de nature ordinaire doivent être exécutées les jours de travail et pendant les heures de travail, tandis que les visites de nature extraordinaire peuvent être exécutées en tout temps.

Il faut mentionner que la LGEEPA aussi bien que la *Ley de Aguas Nacionales* autorisent le Profepa et la CNA à contrôler l'application et le respect des lois et des règlements, à exécuter ceux-ci, à imposer des sanctions et à exercer tout pouvoir non réservé au Président[26].

Dans les cas où il est spécifié que cela est acceptable, les pouvoirs conférés par une loi peuvent être utilisés pour accroître les pouvoirs conférés par une autre loi. Cette disposition a été introduite dans la LGEEPA et dans la *Ley de Aguas Nacionales* afin de faciliter l'application des normes au moyen de contrôles, de visites, de sanctions ou de procédures administratives[27].

---

21 *Ley de Aguas Nacionales*, DOF, 1er décembre 1992, par. 86 (III).

22 *Ibid*., par. 26 (II).

23 *Ibid*., par. 119 (X, XI).

24 La répartition des compétences en matière de prévention et de contrôle de la pollution des eaux apporte un complément aux dispositions de la LGEEPA, DOF, 28 janvier 1998.

25 DOF, 4 août 1994 (loi modifiée par décret, DOF, 24 décembre 1996), article 88.

26 Alors que, précédemment, le règlement d'application de la *Ley de Aguas Nacionales* conférait à la CNA le pouvoir d'effectuer des visites, ce pouvoir a été supprimé par la LFPA.

27 8ª. S.J.F., vol. 3, p. 799.

2 Les politiques et programmes des pouvoirs publics

2.1 La connaissance des entités soumises à la réglementation

Il est bien connu que la réussite des programmes de prévention et de maîtrise de la pollution suppose une connaissance approfondie du secteur industriel réglementé, de ses caractéristiques, de sa répartition géographique et de ses activités. À cette fin, plusieurs moyens ont été mis en place pour permettre aux autorités chargées de la protection de l'environnement de réunir au moment nécessaire l'information utile. Le principal moyen consiste en l'obligation faite aux entreprises d'obtenir des autorisations et des permis avant de commencer leurs activités et en l'obligation de figurer dans les registres tenus par les autorités. Une autre source réside dans les autres registres, publics ou privés, qui permettent de combler les lacunes. Enfin, on admet que l'information doit être centralisée et organisée en bases de données pouvant être utilisées par les autorités pour prendre des décisions.

2.1.1 L'information gérée par les autorités responsables de l'environnement

La législation sur l'environnement prévoit plusieurs mécanismes qui permettent aux autorités de connaître le nombre d'entreprises œuvrant dans un domaine précis, leur emplacement et la pollution qu'elles causent. Parmi ces mécanismes, citons la délivrance d'autorisations, de permis et de licences ainsi que l'inscription au registre des pollueurs. Ces permis et autorisations sont délivrés à divers titres, que ce soit en matière d'impact sur l'environnement, d'études de risque, de pollution atmosphérique, de déchets dangereux ou de rejets d'eaux résiduaires. Ces autorisations, permis et licences servent à fixer des conditions particulières d'exploitation des industries afin de réglementer et de réduire au minimum les rejets de polluants. Ces mécanismes servent aussi à obtenir les données indispensables pour dresser des inventaires.

2.1.1.1 L'information relative aux études d'impact sur l'environnement

Voici les rapports et les déclarations que particuliers et entreprises sont tenus de présenter :

- Le rapport de préavis. Ce document doit être déposé avant l'exécution d'une activité ou d'un ouvrage réglementé par la législation sur l'environnement, s'il est considéré que l'ouvrage ou l'activité ne causera pas de déséquilibre écologique ou ne dépassera pas les limites et les conditions fixées dans les NOM.

- L'énoncé des effets environnementaux de type général. Ce document doit être présenté pour obtenir l'autorisation d'exécuter une activité ou un ouvrage réglementé. La déclaration doit comprendre une description des effets éventuels sur les écosystèmes susceptibles d'être touchés par l'activité visée, compte tenu de l'ensemble des éléments qui forment ces écosystèmes. Elle doit aussi présenter les mesures de prévention et d'atténuation et toute autre mesure nécessaire pour éviter ou réduire au minimum les effets nocifs sur le milieu.

- L'énoncé des effets environnementaux de type intermédiaire. Cette étude contient, outre les renseignements figurant dans l'étude de type général, la description du milieu éventuellement modifié par l'ouvrage ou par l'activité, ainsi que les modifications à apporter aux mesures de prévention et d'atténuation proposées dans l'étude de type général.

- L'énoncé des effets environnementaux de type détaillé. Cette étude doit contenir une information plus détaillée que celle présentée dans les deux autres types d'études, ainsi que les éléments suivants : une analyse détaillée de la qualité réelle et projetée des facteurs environnementaux du site où doit être exécuté l'ouvrage ou l'activité; le recensement et l'évaluation des impacts qui seront causés à l'environnement au cours des différentes étapes du projet; une description des mesures de prévention et d'atténuation proposées pour chaque étape de l'exécution de l'ouvrage ou de l'activité; le programme de récupération et de remise en état des lieux au terme de la vie utile de l'activité visée.

- Une analyse des risques sous trois formes : 1) rapport préliminaire sur les risques; 2) analyse des risques; 3) analyse détaillée des risques. Si l'activité est réglementée par la législation sur l'environnement en raison des risques élevés qu'elle présente, l'étude d'impact sur l'environnement doit comprendre une analyse des risques correspondante.

2.1.1.2 L'information relative à la pollution atmosphérique

En matière de pollution atmosphérique, les autorités responsables de l'environnement disposent de certains instruments pour recueillir de l'information sur les secteurs d'activité soumis à des contrôles. Les sources fixes de compétence fédérale susceptibles de rejeter dans l'atmosphère des odeurs, des gaz ou des particules solides ou liquides, doivent demander un permis d'exploitation du Semarnap. Les entreprises sont tenues de fournir des renseignements sur la quantité et la composition de leurs rejets dans l'atmosphère. Ces renseignements sont compilés dans un inventaire d'émissions.

2.1.1.3 L'information relative aux déchets dangereux

Les entreprises ou personnes qui produisent des déchets dangereux ou en font la manutention doivent :

- obtenir l'autorisation de gérer des déchets dangereux, dans le cas des entreprises qui veulent effectuer l'installation et l'exploitation de systèmes de collecte, de stockage, de transport, d'entreposage, de réutilisation, de traitement, de recyclage, d'incinération et d'élimination définitive des déchets toxiques;
- obtenir l'autorisation d'importer ou d'exporter des matières ou des déchets dangereux;
- être inscrites au registre des entreprises qui gèrent des déchets dangereux. Le règlement d'application de la LGEEPA relatif aux déchets dangereux prévoit l'obligation pour l'entreprise ou le particulier qui produit des déchets dangereux de s'inscrire au registre que le Semarnap tient à cette fin.

2.1.1.4 L'information relative aux eaux usées

En matière d'eaux usées, la législation sur l'environnement impose les obligations suivantes :

- La *Ley de Aguas Nacionales* énonce l'obligation d'obtenir un permis de la CNA pour le rejet permanent, occasionnel ou accidentel d'eaux usées dans tout milieu récepteur qui fait partie des eaux nationales. Il faut également se munir d'un permis lorsque les eaux rejetées sont susceptibles de s'infiltrer dans des terrains du domaine public ou dans d'autres terrains si les infiltrations risquent de polluer le sous-sol ou les eaux souterraines[28].
- Le *Registro Público de Derechos de Agua* (REPDA, Registre public des droits d'usage de l'eau) renferme les titres de concession et de cession ainsi que les permis d'utilisation et d'exploitation de l'eau, leurs prorogations, leur suspension, leur cessation et les actes ou contrats portant sur le transfert total ou partiel des titres sous-jacents.

La délivrance des autorisations et la tenue des registres décrits plus haut entraînent d'importants coûts et un travail administratif considérable. Pour ces motifs, le Mexique a institué la formule du permis unique en matière d'environnement (*licencia ambiental única*), qui s'applique à la pollution atmosphérique, aux déchets dangereux et aux rejets d'eaux usées.

Le 11 avril 1997, le Semarnap a publié dans le DOF l'« Accord établissant les mécanismes et procédures instituant un seul guichet pour la délivrance du permis unique en matière d'environnement et la mise à jour des données relatives

[28] *Ley de Aguas Nacionales*, DOF, 28 janvier 1988, article 88. Cette disposition prévoit que la CNA peut remplacer l'exigence d'obtenir un permis de déversement d'eaux usées par un simple avis, selon les caractéristiques des nappes souterraines, des zones, des localités ou de l'utilisation que l'on fait de l'eau.

aux émissions inscrites au certificat d'exploitation ». L'Accord énonce que le permis unique constitue l'instrument approprié pour coordonner les démarches et assurer le contrôle et la mise à jour, par établissement, de l'information concernant les émissions de polluants :

> Premièrement : Le but du présent accord est d'établir les mécanismes et les procédures nécessaires pour effectuer une seule démarche en matière de protection de l'environnement dans les cas où le Semarnap doit délivrer différents types de permis, licences ou autorisations, pour l'exploitation ou le fonctionnement d'un établissement dont les activités relèvent de la compétence fédérale. L'objectif est aussi de mettre à jour l'information pour l'inventaire des émissions et des transferts de polluants par établissement.
>
> L'aboutissement de cette démarche sera que le Semarnap délivrera un document intitulé « Permis unique en matière d'environnement » qui, grâce à la coordination avec la CNA et l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie) renfermera les diverses autorisations que le Semarnap délivre séparément à l'heure actuelle. Les permis uniques en matière d'environnement seront signés par les fonctionnaires désignés à cette fin et ne contiendront aucune nouvelle exigence ou condition qui ne soit déjà prévue dans les dispositions légales applicables[29].

Selon le Profepa, cette mesure devrait avoir une incidence importante sur le respect des prescriptions environnementales. Le permis unique en matière d'environnement vise à susciter une meilleure gestion multimilieux de la part des secteurs d'activité qui favorisent un respect intégral de leurs obligations dans ce domaine ainsi qu'un recours à des techniques et des procédés de fabrication moins polluants, dans un souci de **qualité totale de l'environnement**. Le permis unique veut aussi permettre de produire une information complète pour alimenter les systèmes d'information sur l'environnement et constituer un point de départ aux fins du suivi de la performance de l'industrie dans le domaine de l'environnement. Il offrira l'occasion de promouvoir des programmes visant à favoriser l'observation de la loi adaptés à chaque secteur, des mesures de réduction des émissions à la source, de réduction des déchets et de substitution des intrants ainsi que des modifications aux procédés de fabrication et des programmes de qualité totale. Selon le Profepa, le principe qui sous-tend le permis unique veut que l'on traite les entreprises en fonction de leur capacité de gestion de l'environnement, tout en promouvant des mesures d'autodiscipline pour assurer le respect des règlements.

L'information produite par les permis permettra de mettre sur pied une base de données sur le respect des prescriptions, base qui pourra être reliée au Système national d'information sur l'environnement, que nous examinerons plus loin. L'information est organisée de manière à permettre des recherches et des analyses spécifiques; elle offrira en plus la possibilité de sélectionner des données selon certains critères à des fins de planification, de surveillance, de contrôle et d'évaluation.

2.1.2 Les systèmes d'information

La LGEEPA prévoit la création d'un *Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales* (SINIA, Système national d'information sur l'environnement et les ressources naturelles) qui contiendra les rapports ou les documents produits par les milieux scientifique, universitaire, technique ou autre sur les questions d'environnement. Les autorités fédérales chargées de la protection de l'environnement sont en train d'implanter le système[30] qui sera rattaché au système des comptes nationaux placé sous la responsabilité de l'*Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI, Institut national de statistiques, de géographie et d'informatique).

Conformément à la loi, le SINIA mettra à la disposition du public l'information concernant les inventaires de ressources naturelles du territoire national, les mécanismes de surveillance de la qualité de l'air, de l'eau et des sols et les résultats de cette surveillance, l'aménagement écologique du territoire, les autorisations, licences et permis

---

[29] Accord établissant les mécanismes et procédures instituant un seul guichet pour la délivrance du permis unique en matière d'environnement et la mise à jour des données relatives aux émissions inscrites au certificat d'exploitation, DOF, 11 avril 1997.

[30] On peut consulter le SINIA sur Internet à l'adresse <http://www.ine.gob.mx/INE/documentos/sinia.html>. Le site est en construction, mais on y trouve déjà des renseignements.

délivrés par les autorités fédérales ainsi que les registres, programmes et mesures visant la préservation de l'équilibre écologique et la protection de l'environnement[31].

Aux termes du Programme sur l'environnement, le SINIA comportera 12 systèmes, dont le *Sistema de Información sobre el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental y de Recursos Naturales* (Système d'information sur le respect de la réglementation relative à l'environnement et aux ressources naturelles) qui intéresse particulièrement le présent rapport. Ce système combinera deux systèmes destinés à accroître les renseignements sur le respect de la réglementation environnementale, de même qu'à faciliter l'établissement des objectifs et la planification des visites et des mesures d'exécution; il sera constitué des éléments suivants[32] :

- des renseignements stratégiques pour la prise de décisions;
- la surveillance des ressources naturelles aux fins de contrôler le respect des prescriptions environnementales;
- les vérifications environnementales;
- les indicateurs de respect des prescriptions environnementales par les entreprises;
- les plaintes des citoyens.

2.2 L'établissement des priorités pour les inspecteurs

2.2.1 Les critères relatifs à l'exécution des inspections par les autorités

Dans l'exercice de leurs pouvoirs en matière d'inspections et de mesures d'exécution, les autorités peuvent ordonner une visite chez un particulier ou une entreprise sans avoir à donner de raison précise. Le pouvoir d'inspection et d'exécution est discrétionnaire, sous réserve du respect des critères et de l'objet de l'inspection. L'objet et le niveau de détail de l'inspection spécifiés dans le Programme de travail sont déterminés par le Profepa.

Le Programme de travail[33] du Semarnap pour 1997 offre des indications précises sur les critères utilisés pour désigner les entreprises devant faire l'objet d'inspections :

> Cette année, l'objectif est d'augmenter l'à-propos et l'efficacité des programmes. Par conséquent, le Semarnap entend prendre les mesures suivantes : fixer les priorités des visites d'inspection en fonction de la taille, de la quantité et du type d'émissions polluantes; faire le suivi des mesures correctives imposées; gérer le programme de vérification des véhicules neufs en usine; prévoir des stratégies en cas d'urgence environnementale; évaluer les propositions des entreprises relatives aux mesures visant la réduction des émissions pendant les situations d'urgence environnementale; vérifier que ces mesures soient conformes au plan correspondant[34].

En se fondant sur ces critères, le Profepa effectue des visites d'inspection conformes au cadre juridique en vigueur, dans les cas suivants :

1. Inspections d'entreprise

   Visites d'inspection dans des entreprises pour vérifier le respect des prescriptions environnementales.

---

[31] La mise sur pied de systèmes d'information pour l'ensemble du gouvernement fédéral est prévue dans le *Programa de Desarrollo Informático 1995–2000*. Le programme souligne qu'en ce qui a trait à l'information publique, les autorités devront créer une infrastructure d'information au service des institutions publiques, du secteur privé et de la société. Pour ce faire, elles devront créer des bases de données sur des questions spécifiques présentant une information nationale, régionale, sectorielle ou par institution. Ces bases de données seront mises à la disposition des citoyens sur des réseaux nationaux et internationaux. *Programa de Desarrollo Informático 1995–2000*, INEGI, 1997, p. 35.

[32] *Ibid*., p. 141–142.

[33] *Programa de trabajo 1997*, Semarnap, mars 1997.

[34] *Ibid*., p. 68

2. Vérification

   Cette mesure répond au besoin de connaître les progrès réalisés en matière de mise en œuvre des conditions dictées à titre de mesure corrective pour des irrégularités décelées lors d'une visite antérieure et sert aussi à déterminer si ces conditions sont respectées. Une fois échu le délai accordé pour la mise en place des mesures correctives, les autorités effectuent une nouvelle visite pour vérifier le respect des mesures dictées.

3. Urgences environnementales

   Ces situations résultent d'un accident industriel qui risque d'avoir un effet nocif sur l'environnement. Dans la zone métropolitaine de Mexico, les autorités vérifient la participation des entreprises au Programme d'intervention en cas d'urgence environnementale, pour s'assurer qu'elles réduisent effectivement leurs niveaux de production.

4. Examen juridique

   Cette mesure vise les entreprises qui ont refusé l'accès à leurs installations pendant une alerte à la pollution. L'examen juridique comporte un degré plus poussé d'enquête pendant l'inspection.

5. Plaintes des citoyens

   Les autorités doivent donner suite aux plaintes déposées par tout citoyen ou toute société directement ou indirectement touché par une source fixe de pollution.

6. Vérification des documents

   Cette mesure consiste à repérer, grâce à un balayage par zones, les entreprises qui ne sont pas inscrites dans les registres du Semarnap. Lorsque les agents découvrent une entreprise qui ne figure pas aux registres, ils font une visite au cours de laquelle ils se limitent à demander les documents de constitution de l'entreprise, pour vérifier si elle est exploitée en toute légalité. Dans le cadre de ce programme, les inspecteurs relèvent les entreprises non inscrites à l'aide des répertoires d'entreprises, des registres des chambres de commerce, des dossiers du *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (Secrétariat aux Finances et au Crédit public) ou du *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* (Secrétariat au Commerce et à l'Expansion industrielle), etc.

La dernière catégorie de visite ne peut être ordonnée si aucun fait ou aucune activité ne crée une obligation d'ordre environnemental pour le particulier ou l'entreprise. Ces faits peuvent être, notamment, l'inscription sur un registre d'industriels, la construction d'installations ou l'exécution d'activités réglementées. L'arrêté de visite visant une personne ou une entreprise qui n'a pas été préalablement désignée par les autorités comme une personne physique ou morale soumise à la réglementation sur l'environnement doit également préciser les motifs pour lesquels pourrait s'être produit un fait illégal. Une preuve doit être fournie pour que l'arrêté soit fondé.

Certains programmes d'inspection sont fondés sur des critères de protection de la santé et de l'environnement, par exemple, le Programme d'alertes à la pollution atmosphérique actuellement en vigueur dans la vallée de Mexico. Ce programme comporte cinq points essentiels, dont trois montrent comment les visites et les mesures d'exécution sont conçues et comment s'effectue le retour de l'information en période d'alerte.

- **Inspections et critères d'hygiène du milieu**. Étant donné que l'objectif fondamental du programme est d'éviter que la population soit exposée à des concentrations de polluants pouvant présenter un risque, les niveaux de pollution à partir desquels le Programme est mis en branle doivent reposer en priorité sur des critères d'hygiène du milieu, les critères d'ordre économique et politique passant au deuxième plan. De plus, le Programme est revu continuellement pour assurer sa mise à jour par l'intégration des données scientifiques les plus récentes sur l'hygiène du milieu.

- **Correspondance avec l'inventaire des émissions.** L'efficacité des mesures en cas d'alerte à la pollution dépend largement de deux facteurs clés : qui prend part aux mesures et quelle sera l'étendue de la participation. Ainsi, on atteindra une plus grande efficacité si les mesures visent les secteurs qui causent le plus de pollution atmosphérique dans la zone métropolitaine et si chaque acteur participe proportionnellement à son apport à l'émission totale de polluants.

- **Clarté et caractère exécutoire des règles**. Les règles de participation du secteur des transports, de l'industrie et des services doivent être claires, et les entreprises doivent recevoir un message cohérent en tout temps. Les entreprises qui doivent réduire leurs niveaux de production sont clairement reconnues, tout comme les pourcentages de réduction qu'elles doivent appliquer. De même, les industries participantes sont au courant de l'existence de contrôles.

Certains programmes d'inspection reposent sur des considérations d'ordre géographique et sur le type d'entreprises à surveiller, comme le Programme de réduction et de gestion intégrée des déchets dangereux au Mexique, 1996–2000. Ce programme permet d'informer le public, et plus particulièrement les entreprises, sur les priorités des autorités responsables de l'environnement. Le programme reconnaît que, compte tenu des ressources humaines et techniques limitées des services chargés d'appliquer les mesures, les autorités doivent se concentrer sur les régions et les secteurs d'intérêt prioritaire en raison des risques qu'ils présentent. En ce qui concerne les régions et les flux de déchets, les programmes d'inspection et d'exécution auront les priorités suivantes[35] :

Les régions ayant priorité aux fins des inspections concernant les déchets dangereux

- Frontière nord
- Zone métropolitaine de Guadalajara
- Couloir industriel du Golfe
- Couloir Puebla–Tlaxcala
- Zone métropolitaine de Mexico
- Zone métropolitaine de Monterrey
- Couloir Querétaro–León
- Couloir Lerma–Toluca

Par ailleurs, le Programme fixe des priorités selon les caractéristiques des secteurs d'activité qui manutentionnent des déchets dangereux :

Les secteurs d'intérêt prioritaire aux fins des inspections concernant les déchets dangereux

Priorité élevée	Priorité moyenne
Tannage et finition du cuir	Textiles
Fabrication de produits pétrochimiques de base	Raffinage du pétrole
Fabrication de produits chimiques organiques de base	Galvanoplastie pour pièces métalliques
Fabrication de produits chimiques non organiques de base	Fabrication et/ou assemblage d'équipements électriques et électroniques

[35] Selon le Rapport d'activités 1995–1996 du Semarnap, les autorités ont décidé de poursuivre la mise en œuvre du *Sistema de Empresas de Riesgo Ambiental* (Système des entreprises à risque pour l'environnement). Ce système contient de l'information générale, par entreprise, sur la manutention de substances et de déchets considérés comme dangereux et donne des renseignements sur les ressources disponibles, par région et à l'échelle nationale, en cas d'urgence.

La réglementation relative aux déchets dangereux établit un système obligeant les entreprises à produire des rapports sur l'expédition, la réception et l'élimination des déchets. Ces données constituent une information de base qui permet aux autorités de suivre le parcours des déchets, depuis leur production jusqu'à leur élimination définitive[36]. L'information sera intégrée au *Sistema Nacional de Rastreo de Residuos Peligrosos* (Système national de suivi des déchets dangereux), qui permet aux autorités de vérifier si les données fournies par les entreprises qui produisent des déchets correspondent à celles présentées par les entreprises qui en font la manutention et ainsi de déceler les flux qui ne sont pas compris dans les cycles de production/recyclage ou de production/traitement/élimination. L'INE utilisera les données du système de suivi pour transmettre périodiquement des renseignements au Profepa sur les expéditions de déchets dont le cycle n'aboutit pas à l'élimination définitive. Grâce à cette information, le Profepa pourra mettre au jour les anomalies qui pourraient se produire au chapitre de l'expédition et de l'élimination des déchets.

2.3 Le contrôle du respect des prescriptions

2.3.1 Les visites d'inspection

Le Profepa a déterminé que les inspections sont effectuées dans le but : a) d'évaluer le degré de respect des prescriptions et de documenter les infractions en vue de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application de la loi; b) de surveiller les programmes d'inspection administrés par d'autres services, par exemple, les organismes des États; c) de recueillir des données dans le cadre d'un plan d'inspection qui englobe la région et/ou l'industrie dans son ensemble pour évaluer le besoin d'implanter de nouveaux contrôles; d) de promouvoir le respect des prescriptions sans mesure coercitive; e) d'assurer une présence officielle pour favoriser le respect des prescriptions.

Le cadre juridique

La LGEEPA[37] régit les visites d'inspection visant à vérifier le respect de la législation et de la réglementation sur l'environnement. En vertu de cette loi, les inspections doivent s'effectuer selon les modalités suivantes :

i. Compétence légale. L'article 32 bis de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (Loi organique sur l'administration publique fédérale) établit les responsabilités du Semarnap. En matière d'inspections et d'application de la loi, cet article attribue au Semarnap les pouvoirs suivants :

> V. Contrôler et promouvoir, en coordination avec les autorités de la Fédération, des États et des municipalités, le respect des lois, des normes officielles mexicaines et des programmes ayant trait aux ressources naturelles, à l'environnement, aux eaux, aux forêts, à la flore et à la faune sauvages terrestres et aquatiques, à la pêche et aux autres sphères relevant de la compétence du Semarnap, et, le cas échéant, imposer les sanctions nécessaires.

L'article 161 de la LGEEPA confère au Semarnap l'autorité d'effectuer des visites d'inspection et de prendre des mesures en vue de faire respecter les dispositions de la loi et toute autre disposition découlant de la LGEEPA. Le Semarnap a la compétence première pour effectuer des inspections. Il exerce ses pouvoirs par le truchement du Profepa, qui est chargé de « contrôler le respect des dispositions relatives à la prévention et à la maîtrise de la pollution, aux ressources naturelles, aux forêts, à la flore et à la faune sauvages terrestres et aquatiques, à la pêche, à la zone côtière relevant de la compétence fédérale, aux plages et aux terres gagnées à la mer, à tout autre corps d'eau de mer et aux espaces naturels protégés »[38].

Il importe de souligner que le fait de conférer à des organismes décentralisés relevant du Semarnap des pouvoirs d'inspection ne va pas à l'encontre de l'attribution des compétences voulue par le Congrès. En effet, le pouvoir réglementaire conféré par le paragraphe 89 (I) de la Constitution prévoit aussi la création d'organismes chargés d'exercer les fonctions prévues par la loi et la capacité de désigner quels organismes ou services gouvernementaux

---

[36] Voir, par exemple, les articles 23, 26 et 34 du Règlement relatif aux déchets dangereux, DOF, 25 novembre 1988.

[37] Voir la note 10.

[38] Règlement du Semarnap, par. 62 (I), DOF, 8 juillet 1996.

doivent exercer les pouvoirs conférés par la loi. Lorsque les règlements entrent en vigueur, il s'ensuit à cet égard un strict respect des dispositions. Sur cette question, la Cour suprême s'est prononcée en ces termes :

> … le pouvoir exécutif, obéissant à une situation et à des circonstances particulières et sans outrepasser les pouvoirs dont il est investi, peut promulguer des lois spéciales visant la création des entités nécessaires pour accomplir les fonctions énoncées dans la loi, et qui doivent être exécutées dans l'exercice de l'activité administrative[39].

ii. Arrêté de visite. L'article 162 de la LGEEPA énonce que la première exigence à remplir pour effectuer une visite d'inspection est d'obtenir un arrêté des autorités compétentes contenant les fondements et les motifs[40]. L'arrêté doit spécifier le lieu ou la zone devant faire l'objet de l'inspection. De plus, l'inspection doit se dérouler dans le lieu précis indiqué et non ailleurs, même si l'entreprise a des installations ailleurs. Enfin, l'arrêté doit faire état du « but de l'inspection et de sa portée »[41], avisant ainsi la personne soumise à l'inspection de ses obligations et des limites de l'inspection. Il est interdit de prendre des arrêtés de visite pour effectuer des inspections de nature générale ou indéterminée[42].

iii. Début de la visite. L'article 163 de la LGEEPA[43] prévoit que « le personnel autorisé, en arrivant sur les lieux, s'identifie à l'entité faisant l'objet de l'inspection, présente l'arrêté, lui en remet une copie signée et lui demande de désigner deux témoins sur-le-champ ».

iv. Compte rendu de l'inspection. Un compte rendu officiel de l'inspection doit être établi, décrivant de manière circonstanciée les faits ou les omissions relevés[44]. Ce compte rendu doit être conforme aux dispositions de l'article 67 de la LFPA[45].

2.3.2 Le contrôle du respect des dispositions de la LGEEPA

L'une des principales responsabilités du Profepa est de vérifier si les personnes responsables de l'exploitation des sources de pollution respectent la réglementation sur l'environnement, et ce, en mettant en œuvre un programme de visites d'inspection à la grandeur du territoire national.

Plusieurs unités administratives du Profepa s'occupent de cette tâche[46]. La Division du contrôle industriel est composée de trois directions générales : la Direction générale de l'assistance technique aux entreprises, la Direction générale de l'inspection des entreprises et la Direction générale des laboratoires.

La Direction générale de l'assistance technique aux entreprises s'acquitte des tâches suivantes[47] :

---

[39] Procédure d'*amparo*, en révision, décision 1148/81, *Farmacia de Cuautla, S.A.*

[40] LGEEPA, par. 162 (2).

[41] *Ibid*.

[42] Voir la note 2.

[43] DOF, 28 janvier 1988.

[44] LGEEPA, par. 164 (I), DOF, 28 janvier 1988.

[45] L'article 67 de la LFPA (DOF, 4 août 1994) prévoit ceci : « Le compte rendu d'une visite d'inspection doit contenir les éléments suivants : I. Le nom ou la raison sociale de la personne, physique ou morale, faisant l'objet de la visite d'inspection; II. L'heure, le jour, le mois et l'année où débute et prend fin la visite; III. L'adresse du lieu visité (numéro civique, rue, quartier, numéro de téléphone ou autre moyen de communication disponible, municipalité, code postal et État); IV. Le numéro et la date de la communication donnant lieu à la visite d'inspection; V. Le nom et la fonction de la personne à qui l'arrêté a été présenté; VI. Le nom et l'adresse des témoins; VII. Les données recueillies pendant la visite; VIII. La déclaration de la personne faisant l'objet de la visite d'inspection, s'il y a lieu; IX. Le nom et la signature des personnes qui sont intervenues pendant la visite d'inspection, y compris des agents qui l'ont effectuée. Le fait que la personne faisant l'objet de l'inspection ou son représentant refusent de signer le compte rendu ne l'invalide nullement. L'inspecteur devra alors inscrire le motif du refus de signer. »

[46] Les responsabilités du Profepa et de ses unités administratives sont définies dans le Règlement administratif du Semarnap, DOF, 8 juillet 1996.

[47] Voir la note 18, article 69.

- concevoir, implanter et exploiter un système d'information permettant aux autorités de connaître la situation technique, juridique et administrative de toutes les entreprises visées par la Division du contrôle industriel;
- établir, exploiter et mettre à jour les systèmes d'information et de suivi des procédures de contrôle du respect de la réglementation;
- intervenir, dans les domaines relevant de sa compétence, lors de l'élaboration des lignes directrices à l'intention des groupes chargés des tâches d'inspection et de contrôle.

La Direction générale de l'inspection des entreprises assume les attributions décrites ci-après en matière de prévention et de maîtrise de la pollution de l'air et des sols et de la pollution causée par le bruit, les vibrations et l'énergie thermique et lumineuse produite par les installations industrielles et commerciales, ou par les sociétés de service relevant de la compétence fédérale :

- établir et appliquer les règles générales en matière d'application et de contrôle de l'exécution des règlements sur l'environnement, dans les domaines qui relèvent de sa compétence;
- appliquer la législation, la réglementation, les NOM et les programmes relatifs à l'environnement dans les domaines qui relèvent de sa compétence et statuer sur les infractions à ces textes et programmes;
- appliquer les mesures de prévention, de contrôle, d'atténuation, de remise en état ou de dédommagement énoncées dans les décisions, les autorisations, les licences et les permis délivrés en vertu de la législation relative à la prévention et à la maîtrise de la pollution et des incidences sur l'environnement, dans les domaines qui relèvent de sa responsabilité;
- effectuer les visites d'inspection nécessaires pour vérifier les faits allégués dans les plaintes et dénonciations.

Enfin, la Direction générale des laboratoires s'occupe des tâches suivantes :

- établir et exploiter des systèmes de contrôle de la qualité et d'échantillonnage;
- effectuer des analyses et établir des rapports.

La Division du contrôle industriel élabore actuellement des programmes d'inspection dans les domaines suivants :

- Inspection et contrôle des sources de pollution industrielles relevant de la compétence fédérale. Dans le cadre de ce programme, les agents effectuent des visites d'inspection des sources de pollution qui relèvent de la compétence fédérale et vérifient aussi les sources de production des déchets dangereux. Ces visites ciblent principalement les activités les plus susceptibles de polluer; elles visent également à vérifier les faits allégués dans les plaintes et dénonciations déposées par les citoyens.
- Inspection des véhicules neufs en usine. Ce programme permet aux autorités de vérifier si les véhicules neufs respectent les règlements relatifs aux émissions de gaz et de bruit avant leur mise en circulation.
- Inspection des établissements du secteur public. Ce programme prévoit des visites d'inspection dans les trois entreprises publiques qui posent les plus grands risques de pollution et produisent les plus gros volumes de déchets, d'émissions et de rejets : *Petróleos Mexicanos* (PEMEX, Pétroles mexicains), *Comisión Federal de Electricidad* (CFE, Commission fédérale de l'électricité) et *Ferrocarriles Nacionales de México* (FNM, Société nationale des chemins de fer).

2.3.3 L'application de la Ley de Aguas Nacionales[48]

Une loi remplit son objectif dans la mesure où elle est appliquée, et ce, de façon courante. C'est la raison pour laquelle la CNA a entrepris, en décembre 1992, une importante démarche de sensibilisation et de formation de son personnel. L'objectif de cette démarche était de permettre la mise en œuvre immédiate de la *Ley de Aguas Nacionales*. La sensibilisation visait les divers usagers et le grand public. En parallèle, les procédures nécessaires ont été mises en place pour contrôler de façon constante l'application et l'observation de la loi. Le Programme national sur les ressources hydrauliques 1995–2000 vise un contrôle plus rigoureux des rejets d'eaux usées, épurées ou non, dans les bassins et les zones spécifiques indiqués dans les priorités et objectifs. Ainsi, la lutte contre la pollution se fera en favorisant le respect des NOM sur les rejets d'eaux usées et le respect des conditions précises de rejet applicables à chaque secteur d'activité, compte tenu des caractéristiques des milieux récepteurs et de l'utilisation ultérieure de l'eau.

Au sein de la CNA, la Sous-direction générale de l'administration de l'eau remplit les tâches d'inspection et de contrôle suivantes :

- Vérifier si les usagers respectent les dispositions réglementaires applicables. À cette fin, elle peut donner l'ordre d'effectuer des visites, exiger des documents, registres, contrôles, données et rapports et donner l'ordre qu'on permette à ses inspecteurs de visiter les installations, les exploitations, les compteurs, les registres, documents et autres éléments prévus par la loi, qui puissent servir à vérifier le respect des dispositions.

- Établir et vérifier le respect des conditions de rejet spécifiques s'appliquant aux eaux usées déversées sur des terres du domaine public ou sur toute autre terre lorsqu'il y a risque de pollution du sous-sol ou des nappes souterraines; s'il y a lieu, ordonner la suspension des activités à l'origine du rejet; inspecter et surveiller les rejets d'eaux usées.

Le contrôle s'effectue sur deux axes : le premier, au sein même de la CNA, pour vérifier si le personnel applique correctement les dispositions légales, alors que le deuxième vise les entités réglementées, pour s'assurer que les usagers de l'eau respectent la loi. Pour ce deuxième volet, les inspecteurs ont effectué 239 visites en 1995, conformément aux dispositions de la loi. Ils ont imposé des amendes s'élevant à plus de 1,2 million de nouveaux pesos et ont ordonné la suspension d'un permis et la fermeture de 22 installations hydrauliques[49].

En complément des tâches de surveillance, les brigades de protection et de sécurité des ressources en eau ont effectué 10 063 inspections. De ce nombre, 66 % concernaient des eaux souterraines, 11 %, des rejets d'eaux résiduaires, 9 %, des eaux de surface, 8 %, des occupants de zones fédérales, 6 %, des activités d'extraction dans des zones fédérales gérées par la CNA.

Les NOM jouent un rôle de premier plan dans le dispositif juridique visant à assurer le respect de la législation relative à l'environnement. En effet, les normes fixent les limites maximales admissibles de polluants et imposent à tous de régler leurs activités en fonction de ces limites. Il est essentiel que les NOM soient largement diffusées et correctement appliquées et que les autorités mettent en œuvre une procédure appropriée pour exercer une surveillance et imposer les sanctions nécessaires en cas de non-respect de la réglementation. Partant, la CNA, afin de renforcer le processus réglementaire, prend les mesures complémentaires suivantes :

- diffusion, application et vérification du respect des normes;

- infrastructure nécessaire à l'homologation des produits assujettis aux NOM;

- application des NOM et inspections à cette fin;

[48] DOF, décembre 1992.

[49] Statistiques obtenues au cours des entretiens avec des fournisseurs de la CNA.

- création et mise à jour de normes mexicaines (*Normas Mexicanas*) en complément des NOM;
- élaboration de guides, lignes directrices, spécifications et manuels relatifs aux NOM édictées.

De façon plus précise, le Programme de l'eau potable, des égouts et de l'assainissement prévoit des visites d'inspection pour vérifier si les usagers qui rejettent des eaux usées, épurées ou non, respectent les limites fixées de qualité des rejets. Au besoin, les agents veillent à ce que les usagers traitent ou éliminent de façon convenable les boues organiques[50]. À cette fin, des mesures sont prises, de concert avec le service fédéral de la protection de l'environnement, pour vérifier si les rejets d'eaux usées traitées et l'élimination des boues organiques sont conformes aux exigences du Programme sur l'environnement.

Dans le cadre du Programme de gestion des usages de l'eau, les mesures d'exécution et de contrôle relatives aux usages de l'eau et aux rejets d'eaux usées visent surtout à vérifier si les usagers respectent effectivement les conditions stipulées dans les concessions et les permis de rejet dont ils sont titulaires et s'ils règlent les droits selon les dispositions des arrêtés d'arrangements administratifs. Ces arrêtés s'adressent aux usagers qui ne détiennent pas de permis ou qui n'ont pas acquitté leurs redevances.

En février 1998, la CNA et le Profepa ont signé un accord de financement par lequel ils s'engagent à créer des moyens destinés à assurer l'exécution de vérifications et d'inspections environnementales en ce qui concerne l'usage et l'exploitation des eaux ainsi que la maîtrise et la prévention de la pollution de l'eau. Cet accord permettra également des échanges de renseignements entre les deux établissements[51, 52].

L'accord prévoit également la mise en œuvre de mesures d'aide conjointes en vue de favoriser le respect de la NOM-001-ECOL-96, qui fixe les valeurs limites les plus élevées quant aux teneurs en polluants des rejets dans les eaux nationales du domaine public[53]. La CNA et le Profepa uniront leurs efforts en vue d'optimiser les mesures antipollution par voie d'autodiscipline, de façon à obtenir de meilleurs résultats dans la mise en œuvre de leurs mesures antipollution respectives.

En matière de vérifications, le Profepa fournira à la CNA des renseignements au sujet des mesures préventives et des mesures correctives que les entreprises vérifiées prendront relativement à l'usage et à l'exploitation des eaux, de façon à prévenir un doublement des contrôles. De même, les vérifications environnementales favoriseront un plus grand respect des dispositions légales relatives aux eaux, en dehors des règlements et de la surveillance concernant la conservation des eaux courantes, des lacs et des étangs ainsi que la protection des réservoirs et des ouvrages de lutte contre les inondations.

2.3.4 Les compétences locales et les moyens de contrôle de la qualité de l'eau et de prévention de la pollution

Les lois des États fédérés établissent les compétences des administrations de ces États et des administrations municipales dans les domaines qui suivent[54]:

- la réglementation de l'exploitation rationnelle des eaux situées dans les limites de leur territoire, de la prévention et de la maîtrise de la pollution de ces eaux ainsi que des eaux nationales à l'égard desquelles une responsabilité leur a été attribuée;
- l'étude des incidences sur l'environnement dues aux ouvrages et aux activités qui ne relèvent pas de la compétence fédérale;

---

[50] *Programa de Aguas Nacionales 1995–2000*, Semarnap, 1997.

[51] Voir *Excelsior*, le lundi 23 février 1998, p. 38-A.

[52] *Programa de Aguas Nacionales 1995–2000*, Semarnap, 1997.

[53] DOF, 6 janvier 1997.

[54] Voir le chapitre sur l'environnement et la législation relative aux eaux, dans Urbano Farías Hernández, *Derecho Mexicano de Aguas Nacionales, Legislación, Comentarios y Jurisprudencia*, Porrúa, Mexique, 1993.

- l'application, par les administrations municipales, des dispositions légales concernant la prévention de la pollution et la maîtrise des effluents évacués dans les réseaux d'égout urbains ou rejetés dans les eaux nationales à l'égard desquelles une responsabilité leur a été attribuée;
- la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau. Dans ce domaine, les États fédérés et les administrations locales ont les pouvoirs suivants :
  - contrôler les évacuations d'eaux usées dans les réseaux d'égout;
  - contrôler le respect des NOM relatives à la qualité de l'eau et contraindre les établissements à se doter de dispositifs d'épuration en cas de non-respect des normes;
  - fixer les frais nécessaires à l'administration municipale ou à l'administration de l'État pour exécuter une épuration des eaux conforme aux prescriptions et imposer des sanctions au besoin;
  - constituer et entretenir un registre des effluents évacués dans les réseaux d'égout;
- les effluents évacués, par des particuliers ou par des sociétés, dans les réseaux d'égout. Dans ce domaine, les États fédérés et les administrations locales ont les pouvoirs suivants :
  - délivrer des permis de rejets d'eaux usées (la législation de tous les États, exception faite des États d'Aguascalientes, de Colima et de Mexico, prévoit de tels permis);
  - fixer des conditions spécifiques de rejet (selon les lois locales, ce pouvoir est accordé à l'État ou aux administrations municipales dans les États d'Aguascalientes, de Baja California Sur, de Coahuila, de Durango, de Hidalgo, de Jalisco et de Morelos, tandis qu'il est accordé à l'État dans l'État de Nuevo León et aux administrations municipales dans les États de Colima, de Guanajuato, de Nayarit, de Tamaulipas et de San Luis Potosí);
  - contrôler le raccordement au réseau d'égout et percevoir les quotes-parts ou les droits afférents (ce pouvoir est attribué par les lois relatives à l'environnement dans les États de Baja California, de Chihuahua, de Puebla, de Querétaro, de Quintana Roo, de Sinaloa et de Zacatecas, alors qu'il l'est par les lois relatives à l'eau potable et à l'assainissement dans les États de Campeche, d'Oaxaca et de Sonora);
- le contrôle du respect des dispositions environnementales locales et des dispositions de la LGEEPA et l'imposition de sanctions en cas d'infraction à ces dispositions;
- l'épuration des eaux usées urbaines préalablement à toute évacuation dans les étendues d'eau nationales;
- l'utilisation des eaux usées provenant des réseaux d'égout et la réutilisation de ces eaux avant leur rejet.

2.4 Les indicateurs de respect des prescriptions environnementales

2.4.1 Les rapports d'inspection établis par le Profepa

Le Profepa fait état du résultat de ses visites d'inspection et de ses activités d'exécution dans des rapports périodiques qui sont rendus publics[55]. L'information fournie est regroupée sous les rubriques suivantes :

- inspections des établissements industriels sous contrôle mexicain;
- inspections des établissements industriels situés dans les États qui bordent la frontière Nord;
- inspections, à l'échelle nationale, des établissements du secteur public;
- opérations spéciales dans la zone métropolitaine de Mexico.

[55] <http://www. semarnap.gob.mx/profepa/>.

2.4.2 Le Sistema de Seguimiento de la Aplicación de la Normatividad Ambiental

Plusieurs unités administratives du Profepa mettent actuellement au point des systèmes d'information pour permettre la création, l'implantation, le suivi et l'évaluation de programmes visant à vérifier le respect de la réglementation sur l'environnement, à l'échelle nationale, régionale ou locale. En ce qui concerne l'inspection des entreprises, la *Subprocuraduría de Verificación Normativa* (Division du contrôle du respect de la réglementation) classe actuellement les renseignements par source pour le volet prévention et maîtrise de la pollution. Le système, qui sera centralisé, portera le nom de *Sistema de Seguimiento de la Aplicación de la Normatividad Ambiental* (SSANA, Système de contrôle de l'application de la réglementation sur l'environnement).

Ce système permettra de stocker non seulement des données facilement mises à jour sur les sources polluantes et leur emplacement, mais aussi des renseignements sur les caractéristiques des procédés de production, les activités, les matières premières, les produits, les sous-produits et les déchets, les rejets toxiques, les dispositifs ou mesures destinés à réduire ces rejets, l'importance relative des sources du point de vue de leur potentiel polluant, les visites d'inspection effectuées, les irrégularités décelées, les mesures antipollution imposées et la date limite pour s'y conformer.

Le système permettra aux autorités d'obtenir une gamme étendue de renseignements, notamment sur : a) le nombre de visites d'inspection effectuées au cours d'une période donnée et les résultats obtenus; b) les visites d'inspection à faire; c) les plaintes déposées par les citoyens et le suivi qu'on leur donne; d) les progrès accomplis en matière d'observation de la loi, par source polluante, par sources d'un type donné ou par sources d'une région donnée; e) les démarches légales et administratives effectuées par suite d'une visite d'inspection, de même que les démarches restant à faire et l'échéance pour s'y conformer.

2.4.3 Le Systema de Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental[56]

Le Profepa a mis au point le *Sistema de Seguimiento de la Aplicación de la Normatividad Ambiental* (SICNA, Système des indicateurs du respect de la réglementation sur l'environnement), qui constitue l'un des éléments de base du système décrit ci-dessus. L'information fournie par ce système est l'un des paramètres essentiels permettant d'optimiser les programmes d'inspection et les programmes d'exécution.

Le SICNA permettra d'évaluer de façon précise le degré de respect des prescriptions, non seulement par catégorie de pollution (émissions atmosphériques, déchets dangereux, incidences sur l'environnement, risques et bruit), mais également pour chacune des dispositions légales régissant chaque catégorie de pollution. Le système répondra à deux buts : renseigner la population sur le degré de respect des prescriptions environnementales et aider le Profepa à réaliser de façon plus efficace ses programmes d'inspection.

Dans ses décisions au sujet d'autres types de mesures d'exécution, le Profepa tient compte des éléments de base suivants :

- les lois et les normes qui assurent une protection effective de l'environnement;
- les mesures de correction effectives, les calendriers appropriés et les sanctions dissuasives;
- la vérification de l'application des mesures correctives requises;
- une fréquence accrue des inspections et des vérifications dans les cas de réticence à respecter les prescriptions ou de plaintes répétées;
- des programmes d'inspections systématiques et suffisants;

[56] Le texte de la présente section s'appuie sur le document intitulé *Systema de Índices de Cumplimiento de la Normatividad Ambiental* (*Fuentes de contaminación*), Profepa, décembre 1997.

- la prise en compte des antécédents quant au respect des prescriptions aux fins de déterminer la fréquence des inspections qui s'impose.

Pour s'assurer d'une mise en œuvre efficace à l'égard de ces facteurs, il importe de pouvoir compter sur une base de données qui permette un contrôle continu du respect des prescriptions.

De la façon dont il est conçu, le SICNA permet de suivre les résultats atteints en matière de respect des prescriptions dans les catégories qui suivent[57] :

- entreprise,
- secteur d'activité,
- sous-secteur d'activité,
- catégorie de pollution
  (émissions atmosphériques, déchets dangereux, bruit, risques, incidences sur l'environnement),
- disposition légale spécifique,
- code postal,
- municipalité,
- entité fédérale,
- ensemble du pays,
- combinaison des paramètres décrits ci-dessus,
- autres indicateurs, selon les besoins.

Aux fins de ce système d'indicateurs, chacune des obligations légales s'est vu attribuer une importance relative pour la protection de la qualité de l'environnement. L'ensemble des valeurs attribuées à chaque groupe totalise 100 points pour chaque aspect contrôlé (émissions atmosphériques, déchets dangereux ou bruit). La valeur attribuée à une rubrique constitue le score maximal que l'on peut attribuer à cette rubrique. Le respect des règlements correspondant à chaque rubrique doit faire l'objet d'une évaluation à part. Ainsi, la valeur SICNA pour une entreprise donnée sera la somme des scores de l'ensemble des rubriques.

Le SICNA jouera deux rôles. Il deviendra un outil de base aux fins de renseigner le public de façon simple et régulière sur le degré de respect des prescriptions caractérisant chaque source de pollution. Il permettra également au Profepa d'évaluer son système d'inspections en vue d'en améliorer l'efficacité. Il servira en outre à évaluer et, au besoin, à rajuster les stratégies et les cibles[58].

Le système a été mis à l'essai pour la première fois en août 1996, pour les besoins de chacune des inspections effectuées dans la région métropolitaine de Mexico. Il a été mis à l'essai ensuite dans six États de la République au cours du premier semestre de 1997. À la suite de ces premières expériences, des modifications ont été apportées, qui ont visé à accroître les capacités, à préciser les principes et les formules et à résoudre un certain nombre de problèmes de fonctionnement survenus au moment de la mise en place du système. Le SICNA a été mis en œuvre à la grandeur du pays en 1998.

---

[57] Profepa, *ibid*., p.3.

[58] Actuellement, le SICNA est utilisé au Profepa comme source de rétroinformation sur les méthodes utilisées; l'information n'est pas encore à la disposition du public.

3 Le rôle de la société

3.1 L'accès à l'information concernant la politique et les programmes d'exécution

En ce qui touche l'application des lois relatives à l'environnement, la politique du Mexique repose sur l'idée que la meilleure façon de mieux faire respecter les lois consiste à conjuguer les mesures coercitives et les programmes visant à encourager l'autodiscipline[59]. Cette politique repose également sur l'idée que la majorité des entreprises optent d'elles-mêmes pour le respect des dispositions. Enfin, le gouvernement estime essentiel que le public participe davantage à la gestion de l'environnement, notamment grâce à un meilleur accès à l'information détenue par les pouvoirs publics[60].

La politique en la matière est illustrée par les récentes modifications apportées à la LGEEPA[61], particulièrement au chapitre intitulé « Le droit à l'information en matière d'environnement », qui marquent un progrès sans précédent dans la législation nationale. Il faut souligner que, par *droit à l'information en matière d'environnement*, on entend le droit des citoyens de participer aux décisions. Ainsi, ce droit vient compléter les dispositions ayant trait à la participation du public et à l'information sur l'environnement.

L'objectif de la réforme de la LGEEPA était d'accorder à toute personne, qu'elle soit directement ou indirectement concernée par une question, le droit d'obtenir des autorités publiques l'information sur l'environnement détenue par celles-ci[62]. Conformément au paragraphe 153 bis (3), toute personne, physique ou morale, peut saisir le Semarnap, les autorités des États fédérés et du District fédéral ou les autorités municipales d'une demande de renseignements sur l'environnement, et les autorités seront tenues de fournir ces renseignements. Une seule exception est prévue à la diffusion de l'information, et c'est lorsqu'il s'agit de renseignements provenant d'une vérification. En pareil cas, seules les personnes directement touchées ou susceptibles d'être touchées ont le droit de prendre connaissance du diagnostic et des mesures préventives et correctives prescrites au terme de la vérification. Cette information doit rester confidentielle selon la *Ley Federal de Propiedad Industrial* (Loi fédérale de la propriété industrielle). De plus, l'accès à l'information peut être refusé dans le cas d'inspections et de contrôles dont l'issue n'est pas encore arrêtée[63].

La loi détermine le type d'information qu'un citoyen peut demander aux autorités, les formalités qu'il doit remplir et les cas où les autorités peuvent refuser de lui fournir cette information. Aux termes de la loi, l'expression *information sur l'environnement* désigne « une information écrite, visuelle ou sous forme de base de données, en possession des autorités, qui concerne l'eau, le sol, la flore, la faune ou les ressources naturelles en général ainsi que les renseignements concernant les activités ou les mesures qui nuisent ou qui sont susceptibles de nuire à ces ressources »[64]. Cette définition comprend l'information relative aux programmes, aux mesures et aux rapports concernant l'application des lois par les autorités responsables de l'environnement, sous réserve des exceptions citées plus haut[65].

---

59 Selon des entretiens avec le personnel du Profepa.

60 Résolution n° 95-8 du Conseil de la CCE, au sujet de l'accès à l'information, octobre 1995, Oaxaca, Mexique.

61 DOF, 28 janvier 1988.

62 Cette disposition va dans le sens de l'opinion du pouvoir judiciaire voulant que, pour exercer le droit de saisir les autorités d'une demande d'information, un particulier n'a pas à démontrer son intérêt en droit. L'argument voulant que le droit consacré par l'article 8 de la Constitution de demander de l'information aux autorités est subordonné à l'obligation de la partie intéressée de démontrer son intérêt dans l'affaire est erroné, puisque la garantie énoncée dans ce principe constitutionnel comporte seulement la condition que la demande soit présentée par écrit et formulée de manière respectueuse et pacifique. Voir *Amparo*, en révision, n° 6176/63, José Guadalupe Arontes Blancas, 5 voix, 77(3) S.J.F. 25, 28 novembre 1963.

63 L'alinéa 38 bis (1)2 de la LGEEPA prévoit que « dans tous les cas, il faut observer les dispositions ayant trait au caractère confidentiel de l'information industrielle et commerciale ». La *Ley Federal de Propiedad Industrial* (Loi fédérale de propriété industrielle) a été publiée le 27 juin 1991 dans le DOF, puis modifiée le 2 août 1994 et le 26 décembre 1997 par le DOF.

64 LGEEPA, alinéa 159 bis (3)2.

65 *Ibid*., alinéa 159 bis 4 (II).

La LGEEPA réduit au minimum la paperasse[66]. La seule obligation consiste à présenter une demande par écrit, en précisant clairement l'information demandée et les motifs de la demande. Le requérant doit s'identifier en indiquant son nom ou sa raison sociale et son adresse. Cette disposition rejoint, à l'égard de l'environnement, les dispositions de l'article 8 de la Constitution concernant le droit de demander de l'information, qui prévoit ce qui suit :

> Les fonctionnaires et les employés publics respecteront le droit de requête, pourvu que la demande soit formulée par écrit, de façon respectueuse et pacifique. Pour les questions d'ordre politique cependant, seuls les citoyens de la République pourront exercer ce droit. Sur réception d'une requête, les autorités concernées envoient une décision écrite. Les autorités ont l'obligation de répondre au requérant dans les délais les plus brefs[67].

L'obligation faite aux autorités de répondre à toute requête dans les 20 jours constitue l'un des nouveaux éléments intégrés à la proposition. En général, le droit mexicain accorde aux autorités quatre mois pour répondre à une telle demande. L'article 17 de la LFPA stipule que « sauf si d'autres dispositions prévoient un délai différent, le temps accordé aux autorités administratives pour répondre à une requête ne devra pas dépasser quatre mois. Une fois écoulé le délai, et en l'absence de réponse, le requérant devra considérer la décision comme négative, à moins que d'autres dispositions applicables ne prévoient le contraire »[68]. Avant cette définition, la Cour suprême du Mexique avait considéré, dans la jurisprudence, que les « meilleurs délais » dont parle la Constitution doivent être « ceux qui accordent aux autorités un temps raisonnable pour prendre connaissance d'une requête et prendre une décision »[69].

Nonobstant la valeur juridique de cette disposition, dans la pratique elle peut être inopérante. En effet, le paragraphe 159 bis (5) de la LGEEPA prévoit que les autorités doivent répondre dans un délai n'excédant pas 20 jours depuis le moment de la réception. Cette disposition précise en outre que, lorsque les autorités répondent par la négative, elles doivent indiquer les motifs de leur décision. Cependant, la même disposition avance un peu plus loin le principe de *refus présumé*, en précisant que, si les autorités n'ont pas envoyé une réponse par écrit à l'échéance du délai, « la requête sera considérée comme refusée »[70]. Cette disposition pourrait permettre aux autorités de laisser s'écouler le délai, en raison de la charge administrative ou par simple indolence, sans devoir donner les motifs du refus[71]. Toutefois, le particulier qui essuie un refus de la part des autorités peut saisir les tribunaux administratifs d'une demande de nullité ou saisir la Cour fédérale pour contester le fondement du refus[72].

---

66 Requête, Droit de. L'article 8 de la Constitution ne stipule pas que la réponse ou tout autre aspect de la garantie de requête soit sujet à ce que les requérants aient répondu ou non à certaines exigences réglementaires. *Amparo*, en révision, Juan N. Canales, unanimité de 4 votes, 19 (3) S.J.F., 19 janvier 1959.

67 Ce droit est garanti de deux façons : 1) par la procédure d'*amparo*, qui est intentée pour obliger les autorités à respecter le droit de requête, et par la voie pénale, puisque le Code pénal fédéral prévoit que le fait pour un fonctionnaire public d'empêcher la présentation d'une requête ou de faire obstacle à son traitement constitue un abus d'autorité. Voir le paragraphe 215 (III).

68 DOF, 28 janvier 1988 (article modifié par décret, DOF, 24 décembre 1996).

69 *Amparo*, en révision, 3609/1957, Genaro Sandi Cervantes, *Boletín de Información Judicial*, 1958, nº 61–62 et *Informe de 1966*, Deuxième Chambre, page 135. Dans la jurisprudence, la Cour a indiqué que les autorités contreviennent à l'article 8 de la Constitution si elles ne répondent pas à la demande écrite du particulier dans un délai de quatre mois à partir de la réception (appendice au tome CXVIII, thèse 767, 188 et 470); dans d'autres décisions, la Cour a indiqué que la durée de « meilleurs délais » est variable : dans certains cas cela peut représenter 5 jours et dans d'autres jusqu'à 10 jours (*Amparo*, en révision, 6023/1954, María Servín de Peralta, *Boletín de Información Judicial*, 1955, nº 2953; *Amparo*, en révision, 1799/1955, Luis Valencia Rojas, *Boletín de Información Judicial*, 1955, nº 3286).

70 Le *refus présumé* est le principe de droit en vertu duquel, lorsque les autorités ne rendent pas une décision dans les délais prévus par la loi visée ou par toute autre disposition applicable en l'espèce, cela équivaut à un refus.

71 On ne peut contester devant les tribunaux l'absence de motifs dans un cas de refus présumé. En effet, comme il ne s'agit pas d'un acte d'autorité à proprement parler, les exigences relatives à la forme des actes juridiques ne s'appliquent pas. Seul le fond pourra être contesté. Voir la thèse du Deuxième tribunal collégial des affaires administratives du premier circuit : « Refus présumé. Aucune contestation possible pour absence de motifs. » Le refus présumé étant une fiction légale résultant du silence des autorités administratives, il vise à permettre au requérant d'intenter une procédure en nullité, en substitution de l'acte concret; même lorsque le silence négatif est l'acte contesté, il ne s'agit pas d'une véritable décision administrative, car il y manque la volonté des autorités qui l'auraient rendue; on ne peut élaborer des processus d'interprétation ni contester l'absence des motifs prévus par la Constitution, car il ne s'agit que d'une fiction qui naît par la volonté du requérant et ne peut être examinée que sur le fond. *Amparo* direct 122/91. Fivisa, S.A. 25 avril 1991. Unanimité. Rapporteur : Carlos Amado Yañez. Secrétaire : Mario de Jesús Sosa Escudero.

72 Dans ce cas, le requérant ne doit pas présenter aux autorités à l'origine du refus présumé le recours prévu à la LGEEPA, compte tenu de la décision du Deuxième tribunal collégial du sixième circuit : le refus présumé ne peut être contesté devant les autorités qui en sont à l'origine. *Amparo* direct 394/91. Gloria Violeta Contreras. 9 mai 1991. Unanimité. S.J.F. 14 (2), 9 mai 1991, p. 671.

De plus, la LGEEPA accorde au citoyen des recours s'il considère que, par leur refus de fournir les renseignements demandés, les autorités portent atteinte à ses intérêts. Il est à remarquer qu'en plus des recours administratifs décrits ici, le citoyen dispose d'autres moyens pour exiger que les renseignements lui soient fournis : il peut engager une procédure d'*amparo* pour obliger les autorités à respecter le droit énoncé à l'article 8 de la Constitution de formuler une requête aux autorités, ou il peut encore procéder par voie pénale et invoquer la disposition du Code pénal fédéral énonçant qu'un fonctionnaire public qui empêche la présentation d'une requête ou fait obstruction à son traitement administratif abuse de son autorité en vertu du paragraphe 215 (III).

3.2 La divulgation des constatations de non-respect des prescriptions

Nous décrivons dans cette section les moyens par lesquels sont rendus publics les résultats des contrôles.

Un rapport des travaux du Semarnap est publié chaque année. Ce rapport renferme un chapitre sur les résultats des programmes d'inspection et des programmes relatifs à l'application des lois dans le domaine de la pollution industrielle. Tous les deux ans, le Semarnap doit établir et publier un rapport détaillé sur la situation générale au pays sur le plan de l'équilibre écologique et de la protection de l'environnement; ce rapport comprend les résultats des inspections et des mesures d'exécution. Les rapports 1991–1992 et 1993–1994 ont été publiés. Les responsables sont en train de rédiger le rapport intitulé *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*.

La LGEEPA prévoit que le Semarnap doit publier la *Gaceta Ecológica* (Gazette écologique) qui renferme notamment les informations relatives à l'action des autorités fédérales responsables de l'environnement.

La Direction générale de la coordination des services décentralisés du Profepa publie un rapport mensuel d'activités où il est fait état des visites de contrôle et d'inspection effectuées.

Depuis août 1996, le Profepa met à la disposition du public une page Web contenant des informations sur cet organisme fédéral et sur la législation de l'environnement, la surveillance des entreprises, l'application des règlements relatifs aux ressources naturelles, les plaintes déposées par le public et les activités de formation du Profepa (http://www.semarnap.gob.mx/Profepa/index.htm). De plus, le Profepa transmet régulièrement aux médias des communiqués au sujet des inspections qu'il effectue et des mesures d'exécution qu'il met en œuvre.

3.3 Les plaintes et les dénonciations en tant qu'indicateurs du respect des prescriptions

Le Programme sur l'environnement précise qu'il est primordial de donner suite aux plaintes des citoyens et de répondre à leur engagement, car c'est là un excellent moyen de stimuler la participation publique en matière d'inspections et d'application des lois relatives à l'environnement. L'objectif des autorités est d'inscrire systématiquement les plaintes et d'en assurer le suivi efficace en les classant par catégorie et par ordre de priorité. En outre, il est prévu de renforcer le dispositif des plaintes établi dans la législation sur l'environnement à l'aide d'un système de surveillance par les citoyens qui met l'accent sur la responsabilité conjointe de l'État et des groupes sociaux. La procédure de plainte est le mécanisme qui permet à une personne de signaler aux autorités compétentes tout fait, acte ou omission relevant de la compétence de la Fédération et susceptible de produire un déséquilibre écologique ou de nuire à l'environnement, en contravention des dispositions de la LGEEPA ou d'autres lois sur l'environnement.

La Direction générale des plaintes et dénonciations du Profepa est le service responsable de la mise en place et de la gestion du système des plaintes. Il s'agit essentiellement de recevoir les plaintes et dénonciations relatives à l'environnement déposées par des citoyens et les représentants des secteurs public, social et privé, de leur donner suite, d'enquêter sur les allégations et, le cas échéant, de les acheminer aux autorités compétentes[73]. Les plaintes sont communiquées par téléphone ou par courrier[74] aux bureaux situés dans les États et à Mexico. Sur réception des

[73] *Reglamento Interior*, Semarnap, par. 77 (II, III).

[74] Les citoyens pourront bientôt déposer des plaintes et des dénonciations par Internet, en utilisant le service des plaintes du site Web du Profepa.

plaintes, la Direction générale les catalogue et leur assigne un numéro. Après avoir analysé et évalué le dossier, la plainte est transmise aux autorités compétentes ou au service concerné du Profepa.

Le Profepa est en train de décentraliser les activités relatives aux plaintes et aux dénonciations. L'administration centrale continuera de s'occuper de l'élaboration et du suivi des programmes ainsi que de la gestion et de l'évaluation de données détaillées. On vise à doter de pouvoirs accrus les bureaux de l'organisme situés dans les États ainsi que les bureaux du ministère public.

En outre, les rapports sur les plaintes et les dénonciations permettent de dresser un tableau des infractions par État et par source de pollution. Les rapports présentent une classification des plaintes par source de pollution selon 13 catégories de sources de pollution : 1) les marchands ambulants; 2) les habitations; 3) les spectacles publics; 4) les établissements clandestins; 5) les établissements commerciaux; 6) les étables et les élevages d'animaux; 7) les groupes sociaux; 8) les entreprises; 9) les infrastructures urbaines; 10) les particuliers; 11) les fonctionnaires; 12) les transports; 13) les sources inconnues.

L'un des buts du Système national de gestion des plaintes du public est de déduire, à partir de ces plaintes, l'opinion du public quant au degré de respect des prescriptions environnementales. Il faut souligner que les statistiques concernent exclusivement les allégations contenues dans les plaintes et qu'elles n'indiquent nullement si les entreprises visées ont contrevenu à la loi.

La plainte est sans doute un moyen nécessaire pour assurer le respect de la loi. Son importance provient surtout du fait qu'elle permet de faire participer la société à l'application de la loi et d'accroître ainsi les capacités du Profepa. C'est la raison pour laquelle le Programme sur l'environnement a pour principale stratégie de renforcer le système des plaintes et de favoriser la mise en place d'un système participatif en matière d'application de la loi.

De même, le Système national de gestion des plaintes du public vise à faire en sorte que les plaintes soient systématiquement inscrites et qu'il leur soit donné suite efficacement grâce à un classement par catégorie et par ordre de priorité[75]. Sur la base des données produites par le système, on peut tirer des conclusions sur le degré d'observation de la loi par ressource, en comparant le nombre de plaintes reçues annuellement ou pendant des périodes données. De même, il est possible de mesurer le degré d'efficacité dans le suivi donné aux plaintes et aux dénonciations en comparant le nombre de plaintes reçues et le nombre de dossiers traités et éventuellement fermés.

Pour faire un meilleur usage des données compilées par le Système national de gestion des plaintes du public, il pourrait être bon d'avoir d'autres indicateurs à des fins de classement. Par exemple, il serait peut-être utile de compiler des données sur : a) le nombre de plaintes traitées par le Profepa et le nombre de plaintes transmises à d'autres organismes ou paliers de gouvernement; b) l'enregistrement des plaintes par État fédéré et municipalité; c) le nombre de plaintes visant des entreprises privées et des sociétés d'État; d) la répartition des plaintes par secteur d'activité; e) les plaintes déposées par des particuliers ou des associations; f) le nombre de visites d'inspection consécutives à une plainte; g) les décisions quant à la suite donnée aux plaintes et aux dénonciations. Cette information pourrait être présentée dans des rapports périodiques faisant état des plaintes et des dénonciations et de la suite qui y a été donnée.

[75] Il importe que les autorités fixent un ordre de priorité aux multiples plaintes qu'elles reçoivent, sans quoi on risque d'utiliser les fonds à mauvais escient, pour régler des problèmes qui ne sont pas pressants, rendant ainsi inefficaces les stratégies de surveillance. Il convient ici de rappeler les observations de Steven Breyer : « Les études démontrent toutes que l'évaluation que fait le public des risques diffère radicalement du consensus des experts dans le domaine. Les risques associés aux décharges de déchets toxiques et à l'énergie nucléaire sont ceux qui préoccupent le plus le public; ils influent directement sur la définition des priorités par les responsables de la réglementation. » *Breaking the Vicious Circle: Toward Effective Risk Regulation*, 1993, p. 33.

3.4 La participation du public aux visites d'inspection : la situation dans l'État de Nuevo León[76]

Au moins un État a jugé nécessaire de mettre sur pied des programmes qui permettent aux citoyens et aux associations de participer au contrôle des entreprises. À cette fin, l'État de Nuevo León a mis en place un mécanisme qui permet la présence des voisins, des personnes touchées ou de l'auteur de la plainte au moment d'une visite d'inspection, conformément aux dispositions de l'Accord écologique conclu en mai 1992 par les secteurs social, industriel et commercial d'une part et par le gouvernement de l'État d'autre part[77].

Le programme poursuit les buts suivants : amener l'entreprise ou la personne dénoncée à prendre l'engagement moral de respecter les prescriptions environnementales; assurer aux voisins ou à l'auteur de la plainte un accès à des informations dont la diffusion serait autrement restreinte (p. ex., au sujet des causes des infractions et au sujet des sanctions imposées); prévenir la corruption.

Dans une optique d'information sur les risques, la pratique adoptée par l'État de Nuevo León permet à la collectivité ou à l'auteur d'une plainte de savoir réellement ce qui se passe dans l'entreprise ayant fait l'objet de la visite et de connaître les mesures imposées, le cas échéant, pour corriger les irrégularités constatées. Ainsi, la participation des citoyens aux inspections et aux mesures d'exécution favorise une plus grande prise de conscience de l'environnement et l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'environnement, tant de la part des entreprises soumises aux inspections que des voisins et des personnes qui portent plainte.

---

[76] Pour cette sous-section, nous nous appuyons sur l'exposé « Access to information: alternatives available in the national legislations of the Region » présenté par María del Carmen Carmona à la *North American Conference on Environmental Law* (phase II), dont le thème était *Towards Effective Mechanisms for Public Participation*, Coolfront, Virginie de l'Ouest, États-Unis, 1993, p. 43.

[77] À l'échelon fédéral, les comités mixtes sur l'inspection et la surveillance des ressources naturelles fonctionnent; ils regroupent les principaux acteurs locaux qui participent avec le Profepa à la surveillance du trafic de la flore et de la faune sauvages, des pêches et des ressources forestières. L'objectif de ces comités est de traduire l'appui de la population à l'application de la loi. À l'heure actuelle, 32 comités mixtes d'inspection et de surveillance forestière ont été créés dans 9 États, tandis que 16 comités et 39 sous-comités mixtes d'inspection et de surveillance des pêches sont à l'œuvre dans 16 États.

4 Le rôle des entreprises

4.1 La surveillance et la reddition de comptes : les obligations légales des entreprises

Cette section examine les lois qui imposent des obligations aux entreprises en matière : a) de mesure des émissions et des rejets toxiques ou des paramètres de performance; b) de conservation de dossiers sur les activités; c) de reddition de comptes sur les activités réglementées. Nous examinerons également les règlements sur l'air, les déchets dangereux, le bruit et la pollution des eaux [78].

4.1.1 Le règlement d'application de la LGEEPA concernant la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique [79]

L'article 17 du règlement impose plusieurs obligations aux entreprises, notamment mesurer leurs émissions, porter leurs activités dans un registre et fournir des informations sur les activités susceptibles d'avoir des répercussions sur la qualité de l'air de la zone où elles sont situées.

En ce qui concerne la **mesure** des émissions, le règlement exige que les responsables des sources fixes d'émission atmosphérique de gaz, d'odeurs ou de particules solides ou liquides relevant de la compétence fédérale s'acquittent des tâches suivantes :

- tenue d'un registre de leurs émissions atmosphériques polluantes sous une forme déterminée par le Semarnap;
- installation de plates-formes et d'orifices d'échantillonnage;
- mesure des émissions atmosphériques polluantes, enregistrement des résultats sous une forme déterminée par le Semarnap et présentation des registres sur demande au Semarnap. Dans la zone métropolitaine de Mexico, le Secrétariat exige la présentation annuelle d'un rapport d'exploitation ou de vérification concernant les établissements situés dans la zone et leurs émissions;
- surveillance de leurs émissions atmosphériques polluantes dans un périmètre déterminé lorsque les sources sont situées en région urbaine ou en banlieue, lorsqu'elles jouxtent des espaces naturels protégés, ou lorsque, de l'avis du Semarnap, elles peuvent causer une grave détérioration des écosystèmes en raison de leurs caractéristiques ou des matières premières, produits ou sous-produits utilisés [80].

Le règlement prévoit que les responsables des sources fixes d'émission tiennent un registre de fonctionnement et d'entretien des équipements de fabrication et de lutte contre la pollution [81]. Enfin, pour ce qui est de l'information à fournir au sujet des activités des établissements, l'article 21 du règlement prévoit qu'au mois de février de chaque année le responsable de la source devra remettre au Semarnap, sous la forme exigée, un rapport d'exploitation contenant l'information relative notamment au nombre de sources d'émission, à la consommation de carburant et aux émissions.

Ces renseignements permettent de dresser les inventaires des émissions atmosphériques dues aux sources fixes. Les inventaires servent à établir les quantités et la typologie des émissions, les normes de qualité de l'air et les priorités en matière de réduction des émissions. Au Mexique, dix-sept villes dressent leur propre inventaire des émissions provenant des sources fixes.

---

[78] Il est fait référence au règlement en vigueur, qui devra sans doute être modifié pour être adapté aux modifications apportées à la LGEEPA en 1996.

[79] DOF, 25 novembre 1998.

[80] Par. 17 (II, IV, V).

[81] Par. 17 (VI).

4.1.2 Le règlement d'application de la LGEEPA concernant les déchets dangereux

Le règlement crée un système de manifestes et de rapports visant la gestion des déchets dangereux. Grâce à ce système, les autorités peuvent connaître les activités qui produisent des déchets, le volume et le type de déchets transportés, stockés, recyclés, traités ou éliminés annuellement ainsi que les entreprises œuvrant dans ce domaine. Les manifestes relatifs aux déchets dangereux apportent des renseignements précieux pour suivre leurs déplacements, depuis leur production et leur expédition jusqu'à leur traitement ou à leur élimination définitive. La loi exige que les entreprises établissent des registres mensuels indiquant la production, le transfert, le transport et la destination finale des déchets dangereux sur le territoire national.

De façon plus précise, les entreprises doivent fournir les documents suivants : a) des manifestes de production de déchets dangereux; b) un manifeste de livraison, de transport et de réception de déchets dangereux; c) un rapport semestriel sur les déchets dangereux envoyés pour recyclage, traitement, incinération ou mise en décharge; d) un rapport semestriel sur les déchets dangereux reçus pour fins de recyclage ou de traitement; e) un rapport mensuel sur les déchets dangereux ayant fait l'objet d'une mise en décharge définitive; f) des rapports sur les cas de déversement, d'infiltration et de rejet de déchets dangereux.

4.1.3 Le règlement d'application de la Ley de Aguas Nacionales[82]

Selon les dispositions de la *Ley de Aguas Nacionales*, les établissements industriels sont tenus d'installer et de maintenir en bon état les dispositifs de mesure et l'accès aux appareils d'échantillonnage pour permettre de vérifier la conformité au volume de rejets et aux concentrations fixés dans les permis de rejet; ils doivent aussi surveiller la qualité des eaux usées qu'ils rejettent ou qui s'infiltrent dans les sols.

Enfin, le règlement énonce l'obligation de **faire état** à la CNA de tout changement survenu dans les procédés industriels après la délivrance du permis afférent, quand ces changements sont susceptibles de modifier les caractéristiques ou le volume initiaux. Les établissements doivent aussi informer la CNA du type de polluants présents dans les eaux résiduaires rejetées par l'usine ou par la société de services et qui ne figuraient pas dans les conditions particulières fixées initialement.

4.1.4 Le règlement sur le bruit [83]

Le règlement relatif au bruit n'oblige pas les industriels à mesurer l'intensité du bruit ou à tenir un registre. Ils ont seulement l'obligation générale de fournir aux autorités compétentes les données sur le bruit excessif exigées conformément aux dispositions du règlement.

4.2 La participation des entreprises

Le **Programme sur la protection de l'environnement et la compétitivité des entreprises**, qui constitue un engagement à long terme de la part des entreprises et des autorités responsables de l'environnement en faveur d'une coopération en la matière, fournit un exemple remarquable de la participation des entreprises mexicaines aux actions visant à assurer le respect des prescriptions.

[82] DOF, 12 janvier 1994.

[83] DOF, 6 décembre 1982.

Le Programme a été approuvé par le Semarnap, par la *Confederación de Camáras Industriales de Mexico* (Concamin, Confédération des chambres de commerce)[84] et par le *Secretaría de Comercio y Fomento Industrial* (Secofi, Secrétariat au Commerce et à l'Expansion industrielle). Le Programme comporte des objectifs, des mesures et des engagements à la fois du secteur public et du secteur privé, et il a créé une nouvelle dynamique entre les autorités chargées de la protection de l'environnement et les entreprises. Voici quelques-uns des principaux éléments du Programme[85] :

- **La réglementation relative à l'environnement et la compétitivité.** Le Programme vise à instaurer un dispositif réglementaire favorisant l'efficacité en matière de protection de l'environnement et la qualité totale des produits et services, par des mesures de prévention et de maîtrise des déchets et des émissions, dans le cadre d'une action conjointe et concertée en faveur d'une normalisation à long terme dans le domaine de l'environnement, ainsi que par l'analyse et la mise au point d'instruments économiques et de mesures d'incitation.

- **L'autoréglementation en matière de protection de l'environnement.** Le Programme vise à susciter et à encourager la mise en œuvre d'actions et de programmes d'autodiscipline en matière de protection de l'environnement, par des engagements en faveur de vérifications environnementales, le remplacement des produits de consommation, la modernisation des procédés techniques, l'efficacité énergétique et le recyclage. Le Programme encourage la mise en place de systèmes de gestion de l'environnement non obligatoires et de procédés de fabrication propres.

- **Les études d'impact sur l'environnement.** Le Programme vise à ce que les petites et moyennes entreprises ainsi que toutes les entreprises situées dans des zones industrielles se conforment aux dispositions légales par application des normes mexicaines officielles ou par d'autres moyens efficaces. Seuls les grands projets industriels relevant de la compétence fédérale et concernant des zones écologiquement vulnérables ou critiques seront assujettis à l'obligation d'effectuer une étude d'impact sur l'environnement.

- **La simplification des formalités administratives et la rationalisation du processus réglementaire.** Le Programme vise à consolider le système des permis et des licences pour les entreprises, en mettant en place les bases qui permettront d'unifier les informations à fournir au sujet des émissions atmosphériques et de la production de déchets dangereux.

- **Le système d'information en matière d'environnement.** Ce système, partagé par les entreprises et par les autorités chargées de la protection de l'environnement, sert à guider la prise de décisions, à recueillir des informations sur les processus environnementaux et à soutenir l'évolution technique.

Au moment où il a présenté le Programme, le président de la Concamin a fait deux déclarations importantes :

> Les pouvoirs publics ont l'obligation de surveiller l'application des lois, d'encourager les actions souhaitables et de prendre des mesures dissuasives à l'égard des comportements répréhensibles, mais ils ne peuvent y arriver qu'avec la coopération de tous. […] Pour réaliser un développement durable, la participation du secteur privé sous forme de concertation et d'action conjointe est plus que jamais nécessaire, puisque la société civile s'est vu confier la responsabilité d'améliorer l'organisation sociale et le marché sous la coordination de l'État.

En ce qui concerne l'application des normes légales nationales, il a souligné ce qui suit :

> En matière de normes environnementales et de respect des prescriptions, nous devons intégrer à nos actions la notion de souveraineté dans un sens large, c'est-à-dire non seulement dans le sens d'une réalité territoriale et géopolitique, mais dans le sens de l'intégrité du territoire et de sa diversité biologique, de la santé et des écosystèmes.

---

[84] La Concamin est un organisme privé qui regroupe 67 chambres de commerce et 25 associations d'entreprises. Elle a pour mandat de représenter l'industrie, d'en assurer la défense et de travailler à son développement. Les secteurs d'activité qu'elle représente fournissent 34 % du produit intérieur brut et emploient 24 % de la population active.

[85] *Programa de Proteción Ambiental y Competitividad Industrial*, p. 118.

4.3 Le respect des prescriptions par voie d'autodiscipline

La LGEEPA contient des dispositions qui permettent aux entreprises d'adopter des mesures d'autoréglementation visant à améliorer leurs résultats en matière d'environnement. Conformément à l'article 38 de la LGEEPA[86], le Semarnap a les attributions suivantes :

> I.- La mise au point de procédés de fabrication appropriés et non nuisibles pour l'environnement ainsi que de systèmes de protection et de restauration de l'environnement de concert avec les chambres de commerce et les associations industrielles, les représentants d'autres secteurs de production, les associations de producteurs, les organisations représentatives d'une zone ou d'une région, les centres de recherche scientifique ou technologique et d'autres organismes intéressés.
>
> II.- Le respect de normes non obligatoires ou de spécifications techniques dans le domaine de l'environnement qui soient plus strictes que les normes officielles mexicaines ou qui aient trait à des aspects non prévus dans celles-ci. Ces normes seront établies en accord avec les entreprises ou les associations qui les représentent. À cette fin, le Semarnap pourra favoriser l'adoption de normes mexicaines, conformément à ce que prévoit la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* (Loi fédérale sur la métrologie et la normalisation).
>
> III.- La mise en place de systèmes d'homologation de procédés ou de produits qui favorisent des modèles de consommation qui ne nuisent pas à l'environnement ou qui préservent, améliorent ou restaurent l'équilibre écologique, en respectant les dispositions applicables de la Loi fédérale sur la métrologie et la normalisation.
>
> IV.- Toute autre mesure pouvant inciter les entreprises à dépasser les objectifs environnementaux prévus dans les lois et les règlements en vigueur.

Il ressort des dispositions citées que l'autoréglementation au Mexique est axée sur des **mesures visant l'amélioration de l'environnement** (mise au point de procédés de fabrication appropriés ne nuisant pas à l'environnement et de systèmes de protection et de restauration de l'environnement) et sur des **mesures d'autodiscipline** (respect de normes non obligatoires ou de spécifications techniques en matière d'environnement, et mise en place de systèmes d'homologation de procédés de fabrication et de produits).

Cependant, il faut souligner deux aspects. Premièrement, l'article 38 est de type énonciatif et non limitatif. Autrement dit, la liste des mesures d'autoréglementation n'est pas limitée à celles qui sont énoncées dans la loi, le paragraphe IV permettant d'adopter « toute autre mesure pouvant inciter les entreprises à dépasser les objectifs environnementaux prévus dans les lois et règlements en vigueur », tels les échanges de droits d'émission ou la délégation de pouvoirs.

En second lieu, l'article 38 porte sur les mesures d'autoréglementation en général : il s'en remet à l'administration fédérale et aux normes officielles mexicaines pour ce qui est des modalités de telles mesures.

Pour assurer la mise en œuvre des dispositions légales, le Semarnap a créé le Programme sur la protection de l'environnement et la compétitivité des entreprises. Ce programme spécial introduit des innovations en matière de déréglementation et d'autoréglementation; il fixe des objectifs à long terme pour favoriser un rapprochement avec l'industrie et orienter sa modernisation selon les tendances internationales. Le Programme reconnaît que la compétitivité est un élément clé pour la croissance économique, la création d'emplois et l'augmentation des revenus dans le pays. Le Programme est fondé sur l'engagement de l'industrie et du gouvernement de favoriser un développement concurrentiel en se servant de techniques adaptées aux conditions du marché et aux normes environnementales.

Le Programme énonce que le Mexique doit offrir aux entreprises l'occasion de faire preuve d'innovation permanente en matière de techniques et de procédés, dans le but de protéger l'environnement et de chercher à créer une synergie entre la réglementation de l'environnement et le développement d'une industrie concurrentielle. Cela requiert un cadre réglementaire convenu entre les parties pour le long terme, le recours à l'autoréglementation, un allégement des formalités administratives, des mesures en faveur de l'innovation technique, une décentralisation et des mesures d'incitation fiscales.

---

[86] DOF, 28 janvier 1988.

Dans le cadre de cette stratégie, les autorités projettent de participer avec le secteur privé à la promotion et à la mise en œuvre d'un nouvel ensemble de normes non obligatoires définies par l'Organisation internationale de normalisation, soit les normes de la série ISO 14000, qui intègrent la gestion de l'environnement aux normes de qualité totale. Ces normes, de plus en plus répandues dans le monde, présentent des modèles techniques et administratifs axés sur la prévention de la pollution, la réduction de déchets et le remplacement de certains intrants. Selon le Programme sur l'environnement du gouvernement fédéral, « il importe au plus haut point de promouvoir l'adoption de ces normes et de faire en sorte qu'un nombre grandissant d'entreprises les adoptent, puisqu'elles offrent un meilleur rapport coût–efficacité que la réglementation imposée de façon unilatérale par les autorités »[87].

Le Programme national de normalisation 1997[88] propose de favoriser l'élaboration de normes mexicaines non obligatoires, qui seraient largement reconnues par l'industrie et le commerce comme un moyen d'autoréglementation. Dans le domaine de l'environnement plus précisément, on envisage l'établissement des normes non obligatoires suivantes :

Comité technique national de normalisation des systèmes de gestion de l'environnement

Sous-comité 1. Systèmes de gestion de l'environnement

- Systèmes de gestion de l'environnement – Spécifications et guide destiné aux usagers.
- Systèmes de gestion de l'environnement – Lignes directrices générales.
  Première partie : Principes, systèmes et techniques de soutien.

Sous-comité 2. Vérifications environnementales

- Lignes directrices en matière de vérifications environnementales – Principes généraux visant les vérifications environnementales.
- Lignes directrices en matière de vérifications environnementales – Procédés de vérification.
  Première partie : Vérifications de système de gestion de l'environnement.
- Lignes directrices en matière de vérifications environnementales – Critères de compétence des vérificateurs.
- Évaluation des incidences sur l'environnement.

Sous-comité 3. Éco-étiquetage

- Éco-étiquetage – Programme d'application : Guides, principes, pratiques et procédés de certification des programmes à critères multiples.
- Éco-étiquetage – Déclarations non obligatoires quant au respect des prescriptions environnementales : Termes et définitions.
- Éco-étiquetage – Symboles.
- Éco-étiquetage – Méthodes d'essai et de vérification.
- Objectifs et principes de l'éco-étiquetage dans son ensemble.

---

[87] Selon le Secofi, « les entreprises nationales commencent également à adopter des normes d'assurance de la qualité, comme les normes de la série ISO 9000 ». Au Mexique, le nombre d'entreprises certifiées va en augmentant, mais il est moins élevé que dans d'autres pays. En 1994, les entreprises certifiées ISO 9000 aux États-Unis étaient au nombre de 3 960, de 870 au Canada et de 85 au Mexique (mais on estime qu'en 1995 environ 150 entreprises étaient certifiées). « Il est indispensable d'accroître le nombre d'entreprises qui ont recours à des systèmes de qualité de ce type pour stimuler l'efficacité de l'industrie et accroître la capacité exportatrice du pays. » *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior*, 1995, p. 103–104.

[88] DOF, 14 avril 1997.

Sous-comité 4. Évaluation des résultats en matière d'environnement

- Évaluation des résultats en matière d'environnement – Évaluation des systèmes de gestion de l'environnement quant aux résultats sur le plan de l'environnement et aux relations avec l'environnement.

Sous-comité 5. Analyse du cycle de vie

- Gestion de l'environnement — Analyse du cycle de vie : Lignes directrices et principes généraux.
- Gestion de l'environnement — Analyse du cycle de vie : Analyse d'inventaire.
- Gestion de l'environnement — Analyse du cycle de vie : Évaluation des impacts.
- Gestion de l'environnement — Analyse du cycle de vie : Évaluation des améliorations.

Sous-comité 6. Termes et définitions

- Gestion de l'environnement — Termes et définitions.

Groupe de travail 1

- Guide visant à inclure les considérations environnementales dans les normes de produits[89].

Dans le but d'assurer la mise en œuvre effective des normes non obligatoires, les autorités ont conçu des programmes pour stimuler la modernisation et favoriser, par voie de conséquence, la protection de l'environnement.

C'est notamment ce qui s'est produit dans la zone métropolitaine de México, où les autorités responsables de l'environnement ont lancé le Programme d'autoréglementation des entreprises assorti d'un Plan d'urgence, dont l'objectif est de réduire les émissions au-delà de ce qui est prévu dans les normes d'application obligatoires visant les émissions atmosphériques provenant de sources fixes[90]. L'objectif est de publier des normes d'application facultatives qui fixent des valeurs limites d'émission d'oxydes d'azote (NO_X) et de composés organiques volatiles (COV) plus strictes que les valeurs limites stipulées dans la réglementation d'application obligatoire, de façon à ce que les entreprises qui respectent les limites plus élevées soient exonérées du Programme d'intervention en cas d'urgence environnementale[91].

[89] L'*Instituto de Normalización y Certificación, A.C.* (Institut mexicain de normalisation et de certification) est chargé d'élaborer ces normes.

[90] *Programa 1995–2000 para Mejorar la Calidad del Aire en la ciudad de México*, Semarnap, Ville de México et État de Mexico, 1996, p. 48.

[91] *Ibid*., p. 235–237. Le Programme d'intervention en cas d'urgence environnementale énonce les mesures devant être adoptées dans la zone métropolitaine de México lorsque la pollution atmosphérique dépasse certains seuils et constitue un risque pour la santé de la population. Ce programme touche les industries, car elles doivent réduire leurs activités pendant les alertes à la pollution atmosphérique. Ces réductions peuvent atteindre entre 30 % et 40 % de leur production.

Le gouvernement fédéral a publié les premières prescriptions relatives à la réduction des émissions de NO_X[92] et de COV[93], établissant ainsi une norme pour les deux groupes de précurseurs d'ozone dans le cadre d'une vaste série de normes applicables à divers procédés et secteurs industriels. Cela permettra de fixer des normes d'urgence d'application facultative pour les NO_X et les COV qui devront correspondre à un pourcentage fixe inférieur à celui des normes d'application obligatoires.

Selon le volume total de précurseurs d'ozone rejetés dans l'atmosphère, les autorités responsables de l'environnement détermineront quels groupes d'entreprises (p. ex., celles qui rejettent moins de cinq tonnes par mois) pourraient être exonérées de la phase I du Programme d'intervention en cas d'urgence environnementale, sous réserve de respecter les normes non obligatoires applicables.

En intégrant de telles normes au Programme d'intervention en cas d'urgence environnementale, on estime pouvoir atteindre une réduction approximative de 80 % des émissions de NO_X (au moyen de la réduction catalytique avec recirculation des gaz) et de 90 % des émissions de COV (par l'incinération catalytique et la récupération des vapeurs). La réduction totale dépendra du nombre d'entreprises qui participeront au Programme et de leur niveau d'émissions. En supposant que les 22 établissements qui rejettent la plus grande quantité de précurseurs d'ozone participent au Programme, l'objectif est de réduire les émissions de NO_X de 6 600 tonnes par an et les émissions de COV de 6 900 tonnes par an[94].

Outre ces programmes d'autodiscipline, il existe des mesures destinées à favoriser l'autoréglementation. Ainsi, l'INE a conclu des accords d'autoréglementation avec diverses entreprises dans le but de réduire leurs émissions et d'améliorer leur gestion de l'environnement[95] :

- Le Grupo Industrial Bimbo a signé un accord d'autoréglementation qui prévoit une baisse des émissions toxiques, l'acquisition d'appareils de mesure ainsi qu'une intensification du programme d'entretien et de formation écologique. Un second accord prévoit une réduction et une gestion rationnelle des déchets et le renouvellement du parc de véhicules.

- Pour sa part, le Grupo Coca Cola Femsa s'est engagé à reconvertir ses groupes diesel et à effectuer de lui-même une réduction de 30 % par rapport à la norme officielle mexicaine NOM-045-ECOL-1996[96].

---

[92] NOM-097-ECOL-1995, établissant les limites maximales admissibles d'émissions dans l'atmosphère de particules et d'oxydes d'azote des procédés de fabrication du verre à l'échelon national, publiée dans le DOF le 1er février 1986. Selon la NOM, les procédés de fabrication du verre au Mexique produisent des émissions considérables de particules et d'oxydes d'azote qui contribuent à la pollution atmosphérique, en plus de constituer des précurseurs de composés secondaires tels que l'ozone. C'est pourquoi il est nécessaire de prévenir et de réduire ces émissions en fixant des limites maximales admissibles, contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité de l'air et du bien-être de la population. Selon cette NOM, sont considérées comme zones critiques en raison des concentrations élevées de polluants atmosphériques qui y ont été enregistrées : les zones métropolitaines de México, de Monterrey et de Guadalajara; les agglomérations de Coatzacoalcos–Minatitlán, dans l'État de Veracruz; Irapuato–Celaya–Salamanca, dans l'État de Guanajuato; Tula–Vito–Apasco, dans l'État de Hidalgo; le couloir industriel de Tampico–Madero–Altamira, dans l'État de Tamaulipas; la région frontalière nord.

[93] NOM-075-ECOL-1995, établissant les concentrations maximales admissibles dans l'atmosphère de composés organiques volatiles provenant des procédés de séparation eau–huile dans les raffineries de pétrole, DOF, 26 décembre 1995. Lorsqu'on a créé cette NOM, il a été tenu compte du fait que les raffineries du Mexique utilisent dans leurs procédés différents types de séparateurs eau–huile, ce qui produit une importante quantité de composés organiques volatiles qui sont des précurseurs de composés secondaires tels que l'ozone. C'est la raison pour laquelle il faut exercer un contrôle permanent sur ce type d'émissions en fixant les limites maximales admissibles. La norme énonce qu'il faudra épurer au minimum 95 % des émissions de COV dans les séparateurs eau–huile, en utilisant une structure au toit fixe ou amovible. Dans chaque séparateur eau–huile où l'on installera ces structures ou systèmes d'épuration pour éviter l'émission de COV dans l'atmosphère, il faudra tenir compte des aspects liés à la sécurité industrielle. La norme indique que les responsables des raffineries devront informer le Semarnap s'ils comptent effectuer des travaux majeurs d'entretien ou s'il y a des pannes d'équipement, en précisant la durée prévue des réparations.

[94] En outre, le Programme de travail du Semarnap pour 1997 (voir la note 34) indique que « plus de 70 entreprises industrielles de la vallée de Mexico se sont engagées à respecter les accords d'autoréglementation environnementale conclus avec le Semarnap. Cela signifie qu'elles respecteront volontairement une réglementation plus stricte que celle qui a été proposée officiellement ».

[95] *Gaceta Ecológica*, nº 40, automne 1996, p. 5–6.

[96] Cette NOM a été publiée le 22 avril 1997 dans le DOF; elle contient des spécifications plus strictes que celles établies dans la norme antérieure, la NOM-045-ECOL-1993, qui a été retirée.

- Les fabricants de détergents Colgate-Palmolive, la Fábrica de Jabón La Corona et Procter & Gamble ont accepté l'autoréglementation en matière d'environnement; ils se sont fixé des limites maximales admissibles d'émission inférieures à celles de la réglementation en vigueur.

4.4 Les vérifications environnementales

Aux termes de la LGEEPA, les vérifications environnementales visent « à effectuer un examen méthodique des activités d'un établissement sur le plan de la pollution et des risques qu'il présente, **et à déterminer le degré de respect des règlements relatifs à l'environnement**, des normes internationales et des bonnes pratiques d'exploitation, dans le but de définir les mesures préventives et correctives nécessaires pour protéger l'environnement »[97]. Ainsi, la vérification environnementale est une évaluation systématique qui vise à déterminer si les méthodes administratives, les activités de production et les pratiques commerciales d'une entreprise sont appropriées et conformes aux dispositions légales, aux lignes directrices publiées par les autorités, aux normes et aux autres dispositions applicables en matière de protection de l'environnement.

Au Profepa, c'est la Division des vérifications environnementales qui s'occupe de ce domaine. La Division a pour politique d'inciter les entreprises à s'adresser au Profepa pour faire effectuer une vérification environnementale. L'accord entre les autorités et l'entreprise devient officiel par la signature de deux types d'actes : 1) des accords de concertation qui permettent de lancer la vérification, en vertu desquels les entreprises s'engagent à remplir les obligations découlant des résultats; 2) des accords de respect des prescriptions environnementales conclus au terme de la vérification, pour établir les mesures préventives et correctives et les délais de mise en œuvre. Les délais prescrits pour la mise en œuvre des mesures sont fonction des priorités au chapitre de la protection de l'environnement et du degré de respect des prescriptions[98].

L'un des principaux objectifs du Profepa est d'effectuer des vérifications environnementales dans les entreprises qui, en raison de leurs caractéristiques, présentent le plus de risque pour la population ou l'environnement. Ainsi, une entreprise considérée à haut risque ou située dans une zone écologique fragile, ou encore qui cause d'importants impacts sur l'environnement, est candidate à une vérification du Profepa. Dans les faits, toute entreprise peut faire l'objet d'une vérification à tout moment. Cependant, pour assurer l'utilisation la plus efficace possible de son temps et de ses ressources, le Profepa effectue des vérifications en priorité dans les grandes entreprises qui présentent un risque élevé pour l'environnement et pour la santé et la sécurité des personnes. De plus, l'accent a été placé sur les établissements du secteur public. Le programme des vérifications environnementales s'est essentiellement penché sur des secteurs industriels prioritaires, en raison du risque élevé qu'ils posent et de la place importante qu'ils occupent dans les exportations nationales. On trouve dans le programme les grandes sociétés d'État, comme PEMEX, la *Comisión Federal de Electricidad* et les *Ferrocarriles Nacionales de México*, dans le secteur privé, *Cementos Mexicanos* (CEMEX), Peñoles, Altos Hornos de México, Nestlé, Ford Motor Company, General Motors de México, Nissan Mexicana ainsi que des entreprises œuvrant dans les secteurs de la chimie, du textile, des aliments, du tannage, etc.

---

[97] LGEEPA, article 38 bis. La suite du texte se lit comme suit : « Le Semarnap mettra sur pied un programme pour favoriser la pratique de vérifications environnementales et il pourra en surveiller le déroulement. À cette fin : I.- Il prépare le cadre de référence établissant une méthode pour effectuer les vérifications environnementales; II.- Il met en place un système d'approbation et d'agrément d'experts et de vérificateurs environnementaux en déterminant les procédures et exigences auxquelles devront se conformer les intéressés désireux de s'intégrer au système, tout en devant, le cas échéant, observer les dispositions de la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*. À cette fin, le Semarnap institue un comité technique constitué de représentants de centres de recherche, d'ordres et d'associations professionnels et d'organisations du secteur industriel; III.- Il crée des programmes de formation pour l'expertise et la vérification environnementale; IV.- Il crée un système de reconnaissance et d'incitatifs permettant d'identifier les industries qui observent dans les délais prescrits les engagements pris lors des vérifications environnementales; V.- Il favorise la création de centres régionaux de soutien aux petites et moyennes entreprises dans le but de faciliter les vérifications dans ce milieu; VI.- Il conclut des accords avec des personnes, physiques ou morales, des secteurs public ou privé, visant la réalisation de vérifications environnementales. »

[98] Si l'entreprise ne peut respecter les engagements prévus dans l'accord de respect des prescriptions environnementales, le Profepa peut lui accorder un délai additionnel si elle est en mesure de prouver de façon convaincante : a) qu'elle n'a pu commencer à respecter ses engagements pour des raisons indépendantes de sa volonté, ou b) que les mesures qu'elle est en train de mettre en place ont été retardées pour des motifs également indépendants de sa volonté.

Le Programme sur l'environnement précise néanmoins que les vérifications « s'appliqueront à toutes les entreprises en général, particulièrement à celles qui participent aux échanges commerciaux dans le cadre de traités de libre-échange, de même qu'aux entreprises dont la production est destinée en tout ou en partie à l'exportation »[99]. Le Rapport d'activités 1996–1997 du Semarnap indique que les vérifications porteront principalement sur les secteurs de l'automobile, de l'industrie pétrochimique, de l'industrie chimique, des mines, des produits alimentaires et des boissons.

Les résultats obtenus par le Profepa en matière de vérifications se présentent comme suit selon les rapports de l'organisme : de 1992 à juillet 1996, 886 vérifications ont été effectuées dans 31 États; 817 sont terminées, et 69 sont en cours. Au chapitre des plans d'action, 330 ont donné lieu à un accord, 332 sont en cours et 155 ont été exécutés.

Après qu'une entreprise s'est conformée aux spécifications techniques figurant dans son plan d'action et qu'elle a démontré appliquer un programme permanent et spécifique de mesures de protection de l'environnement, elle reçoit du Semarnap un certificat d'entreprise propre. Les principaux buts d'un tel certificat sont les suivants : protéger l'environnement et contribuer au développement d'une attitude de respect de l'environnement dans l'entreprise; distinguer les entreprises qui, par des vérifications et des plans d'action, ont librement accepté la responsabilité de protéger leur personnel, la population du voisinage et l'environnement; encourager chez les consommateurs l'habitude d'acheter les produits fabriqués par des entreprises faisant appel à des procédés de fabrication respectueux de l'environnement.

Parmi les entreprises qui se sont conformées aux dispositions de leur plan d'action, 115 ont obtenu un certificat d'entreprise propre. Ce certificat est valide pour un an, et il peut être renouvelé pour une année supplémentaire, si l'entreprise en fait la demande et si un expert-conseil spécialisé garantit, après examen, que les conditions existant au moment de la délivrance du permis n'ont pas changé ou qu'elles ont été améliorées. Le Profepa peut annuler le certificat d'une entreprise qui n'observe pas les dispositions légales relatives à l'environnement ou celles du plan d'action issu de la vérification environnementale.

L'une des réussites du programme des vérifications environnementales, souligne le Profepa, c'est qu'aucun accident n'est survenu dans les entreprises ayant fait l'objet d'une vérification[100]. En d'autres mots, dans les entreprises soumises à une vérification, le risque pour l'environnement est nettement réduit. Le fait qu'aucun accident pour ainsi dire ne soit survenu dans les entreprises vérifiées témoigne de l'efficacité du volet préventif des vérifications et signifie que les questions de risque et de sécurité sont traitées de façon appropriée.

Il est utile de mentionner deux autres avantages des vérifications environnementales dans l'optique du respect des prescriptions. À partir de l'expérience des autorités chargées de la protection de l'environnement, le Profepa peut s'appuyer sur certains critères pour la conception d'indicateurs de respect des prescriptions. Comme moyen d'autodiscipline, y compris sous des aspects non soumis à la réglementation, les vérifications environnementales produisent une information importante, qui permet à l'organisme de concevoir des indicateurs de respect des prescriptions pour chaque type de rejet et chaque secteur d'activité. Cela tient au fait que l'information découlant d'une vérification environnementale a déjà été vérifiée par l'autorité compétente. Cette information ne repose pas sur des déclarations de l'entreprise ni sur les résultats de visites d'inspection qui auraient pu porter sur un aspect particulier de l'entreprise. La vérification environnementale s'intéresse de façon détaillée à l'ensemble des processus de fabrication et des processus administratifs d'une entreprise, de sorte qu'elle génère une masse considérable d'informations. En plus de permettre une analyse globale de la situation de l'entité vérifiée, cette opération libère des ressources humaines et techniques afin que celles-ci soient affectées à des tâches d'inspection et d'application. Les inspections peuvent ainsi porter sur les entreprises qui présentent un risque important ou qui sont en infraction. L'avantage de la vérification environnementale, c'est certainement qu'elle permet d'accroître la marge de manœuvre et le champ d'action des autorités responsables de l'environnement.

---

[99] *Programa de Medio Ambiente 1995–2000*, Semarnap, p. 119.

[100] Sur les 817 entreprises où une vérification a été menée à terme, le seul incident relevé concerne un incendie consécutif à un court-circuit. Le risque d'un tel accident avait été relevé dans la liste des mesures d'urgence que l'entreprise devait prendre, mais l'accident est survenu avant que ces mesures puissent être appliquées.

Appendice A : Liste des entretiens

1. *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa)
2. *Instituto Nacional de Ecología* (INE)
3. Aquilino Vázquez García, *Servicios de Consultoría Jurídica Ambiental*, Mexico, Mexique

Annexe 2

Les indicateurs du respect des prescriptions environnementales : politique et pratique aux États-Unis

Préparé par
Robert L. Kerr
Kerr & Associates, Inc.
Reston, Virginie
États-Unis

Sigles et acronymes **A2–7**

1 **Introduction** **A2–9**

1.1 Le contexte A2–9

1.2 La méthode et la structure de l'étude A2–10

2 **Les pouvoirs publics et l'évaluation du respect des prescriptions** **A2–11**

2.1 Survol A2–11

2.2 L'évaluation du respect des prescriptions : les rôles des administrations fédérales et étatiques A2–12

2.2.1 Les programmes pour lesquels l'administration fédérale délègue des pouvoirs : les responsabilités fédérales et étatiques A2–12

2.2.1.1 La structure administrative de l'EPA A2–13

2.2.1.2 La structure administrative des États A2–13

2.2.2 Les différences entre les priorités des États et celles de l'administration fédérale A2–14

2.2.3 La détection des infractions : les responsabilités fédérales et étatiques A2–15

2.2.4 Le Système national de partenariat–performance en matière d'environnement (NEPPS) et les accords de partenariat–performance A2–16

2.3. Les systèmes et méthodes destinés à contrôler le respect des prescriptions A2–17

2.3.1. Les inspections A2–17

2.3.1.1 Le rôle des inspections A2–17

2.3.1.2 Les catégories d'inspections A2–18

2.3.1.3 Les stratégies de ciblage des inspections A2–20

2.3.1.4 L'utilité, l'efficacité et l'uniformité de l'inspection comme moyen de contrôle A2–21

2.3.1.5 Les tendances et les innovations en matière d'inspection A2–21

2.3.2 La communication obligatoire de données A2–23

2.3.2.1 Le rôle de la communication obligatoire de données en matière de contrôle A2–23

2.3.2.2 Les catégories de données à fournir A2–24

2.3.2.3 L'adéquation, l'efficacité et la cohérence de la communication obligatoire de données en tant que moyen de contrôle A2–24

2.3.2.4 L'utilisation d'autres informations à des fins de contrôle A2–25

2.3.3 Les informations à fournir sur demande en vertu de dispositions légales A2–25

2.4 Les critères utilisés pour déterminer la gravité d'une infraction A2–26

2.4.1 Les systèmes utilisés pour établir la qualification d'*infraction importante* A2–26

2.4.1.1 L'*infraction importante* au sens du programme relatif à l'air A2–27

2.4.1.2 L'*infraction importante* au sens du programme relatif à l'eau . . . A2–28
2.4.1.3 L'*infraction importante* et le contrevenant mineur au sens du programme d'application de la RCRA A2–29
2.4.2 Une analyse des infractions importantes A2–29
2.4.2.1 Le programme relatif à l'air A2–29
2.4.2.2 Le programme relatif à l'eau A2–30
2.4.2.3 La *Resources Conservation and Recovery Act (RCRA)* A2–30
2.5 Les systèmes et les méthodes de collecte de données sur le respect des prescriptions A2–31
2.5.1 Les bases de données fédérales sur le respect des prescriptions A2–31
2.5.1.1 Les bases de données fédérales monomilieu A2–31
2.5.1.2 L'intégration multimilieux des données fédérales sur le respect des prescriptions : la base de données IDEA A2–32
2.5.1.3 L'utilisation et l'analyse, par l'administration fédérale, des données sur le respect des prescriptions A2–32
2.5.1.4 Les problèmes et les insuffisances des bases de données fédérales A2–33
2.5.2 Les bases de données des États sur le respect des prescriptions A2–35
2.6 Les mesures en faveur de l'autosurveillance volontaire A2–36
2.6.1 Les programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue de favoriser l'autosurveillance volontaire A2–36
2.6.1.1 La politique de l'EPA en matière d'autovérification A2–37
2.6.1.2 Les lois et politiques des États relativement à l'autovérification et au privilège relatif à la preuve et/ou à l'immunité A2–38
2.6.2 Les programmes gouvernementaux en faveur de l'adoption de systèmes de gestion de l'environnement par les établissements réglementés A2–41
2.6.2.1 Le rôle des SGE au plan de la surveillance : l'approche de l'EPA A2–42
2.6.2.2 Les mesures prises par les États dans le domaine des SGE et de la surveillance A2–43
2.7 Les nouvelles orientations : les efforts en vue d'étendre le champ des données sur le respect des prescriptions A2–44
2.7.1 Les efforts déployés par l'EPA A2–45
2.7.2 Les approches des États en vue de donner une plus grande portée au contrôle du respect des prescriptions A2–48
2.7.2.1 Le projet pilote de l'EPA de l'Illinois en matière d'indicateurs de résultats concernant le contrôle du respect des prescriptions . . A2–48
2.7.2.2 Les rapports d'ensemble du *Department of Environmental Protection* de la Floride A2–50

3 Les entreprises et l'évaluation du respect des prescriptions A2–53

3.1 L'autovérification A2–53

3.2 Les systèmes de gestion de l'environnement A2–54

4 Le public et le contrôle du respect des prescriptions A2–57

4.1 La plainte A2–57

4.2 Le recours collectif A2–57

4.3 L'accès à l'information en matière de respect des prescriptions A2–58

4.3.1 L'accès aux données facilité par l'EPA A2–58

4.3.2 Les autres sources d'information accessibles par Internet A2–58

4.4 L'analyse des données sur le respect des prescriptions par les associations de défense de l'intérêt collectif A2–59

4.5 La participation du public au contrôle du respect des prescriptions A2–60

Appendice A : Personnes interrogées A2–63

Sigles et acronymes

AIRS *Aerometric Information Retrieval System* (Système d'extraction de l'information aérométrique)

ANSI *American National Standards Institute* (Institut des normes nationales américaines)

CAA *Clean Air Act* (Loi sur la salubrité de l'air)

Cal/EPA California Environmental Protection Agency
(Agence de protection de l'environnement de la Californie)

CMA *Chemical Manufacturers' Association* (Association des fabricants de produits chimiques)

CWA *Clean Water Act* (Loi sur la qualité de l'eau)

DEC *Department of Environmental Conservation*
(Ministère de la Conservation de l'environnement, État de New York)

DEP *Department of Environmental Protection* (Ministère de la Protection de l'environnement)

ECOS *Environmental Council of the States* (Conseil de l'environnement des États)

ELP *Environmental Leadership Program* (Programme de leadership environnemental)

EPA *Environmental Protection Agency* (Agence de protection de l'environnement) des États-Unis

EPCRA *Emergency Planning and Community Right-To-Know Act*
(Loi sur la planification d'urgence et l'accès à l'information)

FIFRA *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act*
(Loi fédérale sur les insecticides, les fongicides et les rodenticides)

GPRA *Government Performance and Results Act* (Loi sur la performance et les résultats du gouvernement)

IDEA *Integrated Data Enforcement Analysis* (Analyse des données agrégées sur l'application des lois)

ISO Organisation internationale de normalisation

MSWG *Multi-State Working Group on Environmental Management Systems*
(Groupe de travail multi-États sur les systèmes de gestion de l'environnement)

NEPPS *National Environmental Performance Partnership System*
(Système national de partenariat–performance en matière d'environnement)

NPDES *National Pollution Discharge Elimination System*
(Système national d'élimination des rejets de polluants)

NSPS *New Source Performance Standards* (Normes de performance applicables aux nouvelles sources)

OECA *Office of Enforcement and Compliance Assurance*
(Bureau de l'application et du contrôle du respect des lois)

PCS *Permit Compliance System* (Système de contrôle des permis)

PIRG *Public Interest Research Group* (Groupe de recherche sur l'intérêt public)

RCRA	*Resource Conservation and Recovery Act* (Loi sur la conservation et la récupération des ressources)
SDWA	*Safe Drinking Water Act* (Loi sur l'eau potable)
SGE	Système de gestion de l'environnement
SIC	*Standard Industrial Classification* (Classification type des industries)
TNRCC	Texas Natural Resource Conservation Commission (Commission de la conservation des ressources naturelles du Texas)
TRI	*Toxics Release Inventory* (Inventaire des rejets toxiques)
TSCA	*Toxic Substances Control Act* (Loi sur le contrôle des substances toxiques)

1 Introduction

1.1 Le contexte

Le présent rapport examine les politiques et les programmes, actuels ou à l'étude, aux États-Unis, relativement à l'évaluation du respect des prescriptions environnementales et à la collecte de données à cette fin. Il passe en revue les moyens utilisés par les autorités, les entreprises et le public pour mesurer le degré d'observation des lois et évaluer l'efficacité des programmes de contrôle, étudie les programmes établis pour mesurer l'observation des lois, examine l'usage des données afférentes par l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement) et par les organismes étatiques aux fins de leurs programmes et stratégies concernant l'application et l'observation des lois et décrit les nouvelles tendances en matière de collecte et d'analyse de données sur l'observation des lois, y compris en ce qui concerne le rôle des entreprises et du public en matière de contrôle.

L'observation, par les secteurs réglementés, des lois sur l'environnement au niveau de l'administration fédérale, des États et des collectivités locales est essentielle à une bonne gestion de l'environnement aux États-Unis. La mesure de l'observation des lois et des tendances en la matière fait donc partie des indicateurs essentiels qui permettent d'évaluer l'efficacité de la réglementation aux niveaux fédéral, étatique et local. En raison de la complexité inhérente à la mesure et au contrôle de l'observation et compte tenu des ressources limitées des différents paliers de gouvernement, un certain nombre de questions clés se posent. Que faut-il mesurer et contrôler pour assurer l'observation des lois et déterminer les niveaux d'observation ainsi que les tendances? Qui doit être responsable de ces deux tâches? À quelle fréquence et avec quel degré de précision? Qui doit établir les priorités?

Aux États-Unis, le contrôle et la mesure du respect des prescriptions sont liés à l'évolution de la réglementation sur l'environnement, au niveau des trois paliers de gouvernement (fédéral, étatique et local), qui a marqué les trente dernières années. À la suite des grandes lois fédérales sur l'environnement de la fin des années 1960 et des années 1970, elles-mêmes consécutives à de graves problèmes environnementaux, un système dominé par le fédéral a été mis en place. Sa mission était de définir les prescriptions législatives et réglementaires et d'en contrôler le respect. C'est ainsi que l'EPA des États-Unis a été créée en 1970 en tant qu'organisme indépendant incorporé à l'exécutif américain et autorisé par le Congrès à appliquer la plupart des lois fédérales sur l'environnement[1]. L'Agence a une administration centrale et dix services régionaux. Les principales lois que l'EPA est chargée d'appliquer sont les suivantes : la *Clean Air Act* [2] (CAA, Loi sur la salubrité de l'air), la *Clean Water Act*[3] (CWA, Loi sur la qualité de l'eau), la *Safe Drinking Water Act*[4] (SDWA, Loi sur l'eau potable), la *Resource Conservation and Recovery Act*[5] (RCRA, Loi sur la conservation et la récupération des ressources), la *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*[6] (CERCLA ou *Superfund*, Loi d'ensemble sur l'intervention, l'assainissement et la responsabilité en matière d'environnement), l'*Emergency Planning and Community Right-to-Know Act*[7] (EPCRA, Loi sur la planification d'urgence et l'accès à l'information), la *Toxic Substances Control Act*[8] (TSCA, Loi sur le contrôle des substances toxiques) et la *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act*[9] (FIFRA, Loi fédérale sur les insecticides, les fongicides et les rodenticides).

---

[1] L'*Army Corps of Engineers* veille à l'application de la *Rivers and Harbors Act* (Loi sur les fleuves et les ports) et, en coordination avec l'EPA, de l'article 404 de la *Clean Water Act* (CWA, Loi sur la qualité de l'eau), 33 U.S.C. §§ 1251-1387 (1988 et Supp. IV 1994). Le *Department of Interior* (Ministère de l'Intérieur) veille notamment à l'application des lois suivantes : l'*Endangered Species Act* (Loi sur les espèces en voie de disparition), 16 U.S.C. §§ 1531-1534 (1994) et la *Surface Mining Control and Reclamation Act* (Loi sur la surveillance et la remise en état des mines de surface), 30 U.S.C. §§ 1201-1328 (1994). Le *Department of Agriculture* (Ministère de l'Agriculture) veille à l'exécution des programmes *Swampbuster* et *Sodbuster*. La garde côtière américaine s'occupe d'appliquer, en coordination avec l'EPA, l'*Oil Pollution Act* (Loi sur la pollution par les hydrocarbures), 33 U.S.C. §§ 2701-2761 (1994).

[2] 42 U.S.C. §§ 7401-7671 (1990).

[3] 33 U.S.C. §§ 1251-1387 (1988 et Supp. IV 1990).

[4] 42 U.S.C. §§ 300f-300j-26 (1994).

[5] 42 U.S.C. §§ 6901-6992 (1976).

[6] 42 U.S.C. §§ 9601-9675 (1986 et Supp. IV 1994).

[7] 42 U.S.C. §§ 11001-11050 (1986).

[8] 15 U.S.C. §§ 2601-2692 (1997).

[9] 7 U.S.C. §§ 136-136y (1988).

Les lois fédérales et les règlements afférents contiennent des dispositions spécifiques qui autorisent l'EPA à effectuer des inspections, à demander certaines informations aux entités réglementées et à contraindre les contrevenants à respecter les lois. De plus, de nombreuses lois sur l'environnement stipulent que les entités réglementées doivent fournir de l'information sur le respect des prescriptions de manière volontaire, par voie de vérification ou en réponse à une action collective pour violation des lois sur l'environnement.

Cependant, le rôle des États est devenu prépondérant, et de plus en plus important, en matière de gestion de l'environnement, d'application et de contrôle de l'application des lois, car la plupart des responsabilités sur le plan des programmes réglementaires ont été déléguées à ce palier de gouvernement. Néanmoins, l'EPA guide toujours une grande partie des décisions concernant les priorités des États. La supervision et le contrôle de l'EPA sur l'établissement de nombreuses priorités des États interviennent dans le cadre d'un train de subventions accordées aux États par le fédéral pour des programmes particuliers. Des accords sont ainsi passés entre les bureaux régionaux de l'EPA et les organismes étatiques, et des plans de travail détaillés sont élaborés. Sur le plan du contrôle de l'observation, par exemple, ces plans de travail précisent, pour chaque programme, le nombre d'inspections et les établissements qui seront inspectés.

L'EPA et les États veillent à l'application des lois environnementales fédérales et déterminent les normes à respecter en matière d'observation, mais les entreprises et le public peuvent aussi avoir leur mot à dire. De nombreuses obligations de contrôle sont imposées aux entreprises, par les lois et les règlements, pour assurer notamment la communication d'informations sur les rejets et les émissions. Le public est aussi encouragé à exercer un rôle de surveillance en ce qui touche l'observation des lois. L'information, à des degrés variables, est rendue publique, et un soutien technique est offert aux associations en vertu de certaines lois.

De nombreuses tendances qui caractérisaient auparavant les relations entre le fédéral et les États sont en train de changer. La domination du fédéral est progressivement remplacée par un système où les États et les services régionaux de l'EPA négocient pour établir les priorités d'action, surtout en matière de contrôle. Parallèlement, les États et l'EPA font preuve d'une certaine souplesse en préconisant des approches d'un type nouveau avec les entreprises qui répondent aux critères environnementaux établis. Le but est de donner une marge de manœuvre réglementaire en échange de plus de contrôle interne et de communication d'informations, dans l'espoir d'augmenter la performance environnementale des entreprises.

Bien que ces changements surviennent rapidement et que les États travaillent de concert pour mieux contrôler le processus d'établissement des priorités, il faut remonter aux tendances des vingt dernières années pour bien comprendre comment on contrôle et mesure l'observation des lois aux États-Unis. Sont examinées ici la situation actuelle et les tendances en matière de contrôle à l'échelon du fédéral, des États, des entreprises et du public.

1.2 La méthode et la structure de l'étude

Ce rapport puise à de nombreuses sources : entretiens avec le personnel de l'EPA et des organismes de protection de l'environnement de différents États, rapports, déclarations de principe et études de l'EPA, des organismes de protection de l'environnement de différents États, des entreprises, des groupes de défense de l'environnement et des chercheurs/universitaires et documents en ligne trouvés sur les sites Web des organismes suivants : EPA, organismes étatiques, associations de défense de l'environnement, etc.

Le document se divise en trois grandes parties : les pouvoirs publics et l'évaluation du respect des prescriptions; les entreprises et l'évaluation du respect des prescriptions; le public et l'évaluation du respect des prescriptions. Il n'est pas toujours possible de distinguer nettement le rôle de ces différents acteurs, mais nous préciserons, à propos de chaque aspect, lequel de ces acteurs joue le rôle le plus déterminant.

2 Les pouvoirs publics et l'évaluation du respect des prescriptions

2.1 Survol

Comme nous l'avons mentionné, en ce qui concerne l'évaluation du respect des prescriptions, on observe aux États-Unis des lignes de force et des tendances qui caractérisent à la fois les programmes spécifiques à un milieu et les autres programmes, à l'échelon tant fédéral qu'étatique, mais il importe de reconnaître les différences liées à l'origine législative distincte des programmes. De plus, comme les priorités et parfois les programmes relatifs à l'environnement — antérieurs aux principales lois fédérales — varient d'un État à l'autre, il y a aussi des divergences notables (internes et externes) entre les philosophies des programmes protecteurs au niveau des États et du fédéral. Certains États ont leurs propres prescriptions environnementales, dont ils contrôlent eux-mêmes le respect, parallèlement aux prescriptions fédérales. Par exemple, plusieurs États ont édicté des règlements en matière de déchets solides. La Californie et Washington ont des lois relatives aux déchets dangereux, tout comme le Massachusetts avec sa *Toxics Use Reduction Act* (Loi sur la réduction de l'usage des substances toxiques)[10].

Les programmes d'exécution de l'EPA ont à certains égards les mêmes méthodes et les mêmes orientations pour ce qui est de mesurer le respect des prescriptions environnementales et de sélectionner des cibles. À l'égard des établissements, par exemple, on distingue différents degrés de non-respect (ou de non-conformité). On peut alors effectuer un suivi plus rigoureux ou cibler les établissements qui doivent être inspectés plus souvent (il s'agit en général de grands pollueurs). Néanmoins les différents programmes (air, eau, déchets solides/dangereux) demeurent distincts et séparés, en raison de différences fondamentales entre les lois qui les sous-tendent. Les techniques utilisées pour déterminer et mesurer le respect des prescriptions peuvent varier non seulement d'un programme à l'autre, mais aussi dans les programmes d'un même État. Il semble que certains programmes des États en matière d'inspection et d'application des lois, par exemple, préconisent moins que d'autres un suivi régulier de la non-conformité ou la prise de mesures pour faire respecter les lois. Les responsables de ces programmes choisissent plutôt de travailler sur une base informelle avec les établissements en infraction pour les amener à corriger la situation.

Au sein de l'EPA, l'*Office of Enforcement and Compliance Assurance* (OECA, Bureau de l'application et du contrôle du respect des lois) s'efforce de relier les informations sur les établissements, les sociétés et les secteurs d'activité, d'un programme à l'autre, et de préciser là où les programmes des États semblent présenter des taux de non-conformité anormalement faibles. Ces efforts font partie d'une stratégie visant à offrir davantage d'informations cohérentes et utiles aux responsables qui déterminent les cibles des programmes destinés à accroître le degré d'observation des lois, que ce soit par des inspections ou des mesures d'exécution ou par une aide. Simultanément, il y a toutefois une tendance générale grandissante à décentraliser les activités d'évaluation du respect des prescriptions et de gestion de l'environnement, par exemple au moyen d'accords de partenariat–performance qui donnent aux États un pouvoir accru dans l'établissement de leurs propres priorités et objectifs.

La présente section précise les stratégies utilisées par les pouvoirs publics, aux États-Unis, aux fins d'évaluer le respect des prescriptions environnementales. Elle aborde les sujets suivants : le rôle du fédéral et des États dans le domaine de l'évaluation du respect des prescriptions, les systèmes et les méthodes utilisés pour déterminer le degré de respect des prescriptions, les critères retenus pour évaluer la gravité des cas de non-respect, les systèmes et les méthodes utilisés pour recueillir des données, les mesures destinées à encourager l'autosurveillance et les avenues possibles en vue d'étendre la collecte de données.

[10] MA ST, par. 211 (1-23).

2.2 L'évaluation du respect des prescriptions : les rôles des administrations fédérales et étatiques

2.2.1 Les programmes pour lesquels l'administration fédérale délègue des pouvoirs : les responsabilités fédérales et étatiques

Aux États-Unis, tous les échelons de gouvernement interviennent dans le domaine de la protection de l'environnement : les collectivités locales, les tribus, les États et l'administration fédérale. La loi fédérale fixe des normes minimales destinées à protéger l'environnement ainsi que la santé et la sécurité des personnes. Ces normes garantissent que toute entité visée, où qu'elle se trouve sur le territoire national, sera soumise aux mêmes règles et règlements fédéraux. Elles contribuent donc, au niveau national, à instituer des règles qui s'appliquent à toutes les entreprises. Les États ont la possibilité d'ajouter des normes plus strictes aux normes fédérales, ce qu'ils font souvent. De cette manière, tandis que les programmes de base homogénéisent le cadre national, les normes plus strictes élaborées par les États créent des disparités. L'existence de règlements sur l'environnement propres aux États (sans équivalents au niveau fédéral) contribue également à briser l'uniformité des règles.

L'EPA veille à l'application de la plupart des lois sur l'environnement et en assume la responsabilité suprême. Toutefois, les plus importantes, telles la *Clean Air Act*[11] (CAA), la *Clean Water Act*[12] (CWA), la *Safe Drinking Water Act*[13] (SDWA) et la *Resource Conservation and Recovery Act*[14] (RCRA), autorisent les États qui adoptent les normes fédérales pour normes minimales à les appliquer en partie. De plus, les États ont de nombreuses autres lois sur l'environnement qui leur sont propres et qu'ils font respecter indépendamment de la loi fédérale. Lorsqu'un État gère un programme fédéral, il a comme l'EPA le pouvoir de s'assurer que la loi est observée. Les États dont les programmes ont été approuvés par l'EPA les mettent en œuvre, jusque dans les aspects d'autorisation, d'observation et d'application de la loi. Dans les cas où l'EPA ne délègue aucun pouvoir à un État, c'est son bureau régional qui prend en charge la mise en œuvre. L'EPA verse sous forme de subventions une part importante du financement des programmes dont la responsabilité est transférée aux États. Il est à noter que la proportion des fonds fournis par le gouvernement fédéral et par l'État varie considérablement d'un État à un autre.

Une récente note de service[15] précisait comme suit les principales fonctions de l'EPA en ce qui concerne l'application et le contrôle de l'application des lois :

- fixer les priorités pour l'ensemble du pays; contrôler l'observation des lois à l'échelon national;
- veiller à la cohérence nationale quant à la mise en œuvre et au respect des prescriptions fédérales en matière d'environnement;
- prendre des mesures coercitives à l'endroit des entreprises ayant des établissements en infraction dans plusieurs États ou dans le cas des États qui ne répriment pas certaines infractions;
- avoir des mesures destinées à inciter les contrevenants à se mettre en conformité et à le demeurer;
- offrir une aide en matière d'application de la loi dans les secteurs hautement prioritaires et dans les programmes mis en œuvre par le fédéral;
- évaluer l'action des États.

---

[11] 42 U.S.C. §§ 7401-7671 (1990).

[12] 33 U.S.C. §§ 1251-1387 (1988 et Supp. IV 1994).

[13] 42 U.S.C. §§ 300f-300j-26 (1994).

[14] 42 U.S.C. §§ 6901-6992 (1976).

[15] Note de service de Steven A. Herman (administrateur adjoint) aux administrateurs régionaux, *Core EPA Enforcement and Compliance Assurance Functions*, 21 février 1996.

Dans la même note, M. Herman précisait les deux rôles essentiels de l'EPA en matière de contrôle du respect des lois :

1. créer et améliorer des outils permettant aux États et à l'EPA de discerner les faits saillants en matière de non-respect de la loi et de choisir leurs cibles en fonction des risques;

2. établir et entretenir des systèmes de contrôle et des politiques d'exécution destinés à encadrer les programmes d'actions en justice (au civil et au pénal) au niveau national.

2.2.1.1 La structure administrative de l'EPA

L'EPA comprend une administration centrale et dix administrations régionales. En octobre 1993, l'EPA a réorganisé ses programmes relatifs à l'observation et à l'application de la loi : les fonctions chargées de ces programmes ont été regroupées en une unité centrale, l'OECA. Organisé par secteurs d'activité plutôt que par milieux, l'*Office of Compliance* (Bureau de la conformité) est l'une des principales composantes de la nouvelle structure. Il s'occupe en particulier de contrôler l'observation de la loi et de fournir une aide dans ce domaine, secteur par secteur. Dans une note traçant les grandes lignes de cette réorganisation, Carol M. Browner, administratrice de l'EPA, écrivait ceci à propos du rôle stratégique de ce bureau :

> L'un des principaux instruments de succès des stratégies sectorielles sera le nouvel *Office of Compliance*. En étroite collaboration avec les autres unités et les autres programmes de l'OECA ainsi qu'avec les régions et les États, il tiendra un rôle de premier plan en matière de planification stratégique de l'application des lois (y compris dans la détermination des objectifs concernant la protection des écosystèmes et les actions en justice), dans le ciblage des inspections, dans la collecte et la gestion des informations, dans le contrôle de l'observation des lois et dans l'aide à fournir par secteur. Comme le reflète la proposition d'un bureau structuré par divisions, la vision stratégique en matière d'application des lois s'appuiera sur l'information recueillie et sera guidée selon une planification intégrant les besoins des secteurs, des écosystèmes et des populations[16].

On peut lire ce qui suit dans la déclaration de l'EPA[17] relative aux priorités en matière d'application et de contrôle du respect des lois, pour l'exercice 1996 :

> Au sein de l'OECA, l'*Office of Compliance* a la responsabilité de réunir un consensus sur les priorités par secteur en matière d'application et de contrôle du respect des lois. L'administration centrale et les bureaux régionaux inscrivent ces priorités dans leur planification annuelle, généralement au moyen d'un protocole d'accord. À l'échelle nationale, les trois secteurs prioritaires, pour l'exercice 1996, sont le raffinage du pétrole, le nettoyage à sec et les métaux non ferreux de première fusion; dans ces secteurs, des mesures d'exécution et des mesures d'aide sont en place. […] De plus, l'OECA et les régions ont identifié quatorze secteurs à haut risque qui feront l'objet d'une attention particulière au cours de l'exercice. Ce sont les déchets organiques industriels, la sidérurgie, les débordements d'égouts (unitaires et séparatifs), les techniques agricoles, les matières plastiques et synthétiques, les services de réparation d'automobiles, l'imprimerie, l'exploitation minière, les centrales électriques alimentées au charbon, les produits pharmaceutiques, les rejets à forte concentration de produits chimiques, l'industrie de l'électronique, le finissage des métaux, les produits ligneux ainsi que les chaudières et les fours industriels.

2.2.1.2 La structure administrative des États

En matière d'environnement, les États se sont dotés de structures administratives pour assumer leurs responsabilités dans l'application des dispositions fédérales et pour appliquer leurs propres dispositions légales. Ces structures varient beaucoup d'un État à l'autre. Dans les nombreux États où la création du premier organisme de gestion de l'environnement faisait suite à la création de l'EPA, l'appareil mis en place reproduit l'organisation fédérale, avec ses divisions par programmes : l'air, l'eau, les produits toxiques et les déchets dangereux[18]. Il arrive que ces unités aient des bureaux régionaux auxquels sont transférés des pouvoirs. Certains États confient des tranches de programme

---

[16] Note de service de Carol M. Browner (administratrice de l'EPA) à tous les employés, *New Strategic Enforcement Organization*, 12 octobre 1993.

[17] Steven A. Herman, « EPA's FY 1996 Enforcement and Compliance Assurance Priorities », dans *National Environmental Enforcement Journal*, mars 1996.

[18] De nombreuses responsabilités du programme FIFRA sont habituellement assumées par le ministère de l'Agriculture de l'État.

aux administrations locales (comtés, municipalités, organismes régionaux pour l'air et l'eau, etc.). La Californie, dont il est question plus loin, est l'exemple d'un État dont l'organisation est fortement décentralisée, avec une importante part des pouvoirs confiés aux autorités locales.

Certains États ont une structure unique, soit pour des raisons historiques, soit à la suite d'efforts récents de réorganisation de leur organisme de protection de l'environnement, dans le but de mieux satisfaire les besoins, leurs priorités ayant changé. Citons quelques exemples :

- Le *Washington State Department of Ecology* (Ministère de l'Écologie de l'État de Washington) est organisé en fonction des principaux secteurs industriels présents dans l'État (les industries aérospatiale et papetière, les ciments Portland, etc.) et des différents milieux.
- Le Massachusetts possède une organisation intégrée, multimilieux; les inspections ne se limitent pas à un milieu particulier, comme dans les programmes de la plupart des États, selon un protocole négocié entre le *Department of Environmental Protection* (DEP, Ministère de la Protection de l'environnement) du Massachusetts et l'EPA.
- La Californie offre l'exemple d'une administration fortement décentralisée. Les activités d'analyse et d'évaluation du respect des lois se retrouvent à de nombreux niveaux, depuis la création, il y a quelques années, de la *California Environmental Protection Agency* (Cal/EPA, Agence de protection de l'environnement de la Californie). Ainsi, la réglementation sur la pollution atmosphérique est prise en charge par des commissions locales de l'air. Ces organismes fonctionnent en toute autonomie, selon leurs lois propres et leurs politiques, dans le cadre des prescriptions établies par l'EPA et la Cal/EPA. Le pouvoir des commissions de l'air peut se superposer à plusieurs divisions administratives, tels les comtés, les métropoles et les villes, et en recouper d'autres. Neuf commissions de surveillance des ressources hydriques gèrent les affaires ayant trait à l'eau, en Californie. Le bureau central et les quatre bureaux régionaux du *Department of Toxic Substances Control* (Ministère du Contrôle des substances toxiques), qui fait partie de la Cal/EPA, s'occupent de la réglementation en matière de produits toxiques, de la remise en état des sites, de la prévention de la pollution et de la promotion de la réduction des déchets, mais les visites et les mesures d'exécution relèvent généralement de structures locales, tels les services de santé et les services des incendies des comtés.

2.2.2 Les différences entre les priorités des États et celles de l'administration fédérale

Aux États-Unis, les risques et les priorités en matière d'environnement diffèrent considérablement selon les États et les régions. Par exemple, en Californie, les sujets les plus préoccupants sont la qualité de l'air et la qualité de l'eau potable. D'autres États de l'Ouest, tel le Nevada, sont soucieux des déchets nucléaires et autres déchets dangereux, du fait qu'ils sont en train de se transformer en décharges de telles matières. Dans le Midwest, la contamination par les pesticides et le ruissellement agricole sont les plus importantes menaces pour l'eau, avec le danger que représentent les déchets solides dangereux. La moule zébrée, qui obstrue les ouvrages de prise d'eau des stations d'épuration, est une préoccupation dans la région des Grands Lacs, de même que la contamination des eaux souterraines et la vétusté des installations nucléaires. Très industrialisé, le nord-est des États-Unis doit faire face à des sources diffuses et ponctuelles de pollution de l'eau, ainsi qu'aux effets du smog et des dépôts acides. Dans les États situés en bordure de l'Atlantique, la protection des baies et des estuaires est la priorité numéro un, tandis qu'en Floride, où la nappe phréatique est si élevée que toute forme de pollution a des effets sur l'eau potable, la réglementation sur le ruissellement agricole est la première priorité.

Les prescriptions légales fédérales s'appliquent à des industries, à des milieux naturels et à des cultures politiques qui diffèrent selon les États. Aussi le contrôle du respect des prescriptions fédérales varie-t-il considérablement en fonction des différences observées. Le *National Environmental Performance Partnership System* (NEPPS, Système national de partenariat–performance environnementale) a été créé dans le but de donner davantage de latitude aux États, afin qu'ils puissent déterminer leurs priorités en matière de contrôle du respect des prescriptions et à propos

d'autres aspects de la gestion de l'environnement, tout en mettant en œuvre les programmes dont la responsabilité leur est confiée par le gouvernement fédéral. L'existence de ce système reflète la disparité des situations d'un État à un autre et d'une région à une autre, disparité que l'on peut observer à l'intérieur d'un même État, par suite de modalités locales de mise en œuvre. C'est le cas lorsque les organismes et les programmes locaux de protection de l'environnement sont très dynamiques.

Lorsque les prescriptions environnementales des États sont nettement plus rigoureuses que celles du gouvernement fédéral, on alloue des ressources supplémentaires pour le contrôle et l'évaluation. Au Massachusetts, par exemple, les visites effectuées par le DEP comportent un contrôle du respect des dispositions de la *Toxics Use Reduction Act* de l'État.

Comme les problèmes et les priorités d'environnement, les considérations d'ordre économique et politique des États varient par rapport à celles du pays. Cela a des effets sur la mise en œuvre ainsi que sur le niveau d'application et d'observation des lois sur l'environnement. Ainsi, alors que l'un des objectifs du programme de l'EPA à cet égard est d'assurer « le respect absolu des lois fédérales destinées à protéger la santé et l'environnement »[19], les ressources budgétaires des États et des régions sont, en réalité, limitées. Il en résulte que chaque État ou région donne la priorité aux problèmes environnementaux qu'il ou elle considère comme les plus urgents, en fonction de ses activités dans le domaine. De plus, il arrive que, pour des raisons purement pratiques, les responsables de la réglementation à l'échelon des régions et des États tiennent compte de la situation politique et économique de leur région ou de leur État, lorsqu'ils décident quel montant de leur budget limité ils vont allouer au contrôle du respect des prescriptions dans le cas d'un établissement ou d'un secteur donné.

2.2.3 La détection des infractions : les responsabilités fédérales et étatiques

Du fait que les services de l'administration fédérale ont autorité en matière d'environnement au même titre que ceux des États, il est difficile de généraliser quant à l'échelon de gouvernement responsable d'activités particulières en matière d'application et de contrôle du respect des prescriptions. Toutefois, dans la plupart des programmes, les pouvoirs sont exercés, en premier lieu, au niveau local et au niveau de l'État. La *Clean Air Act* donne autorité à l'EPA pour édicter et mettre en application des normes nationales en vue de protéger la santé et l'environnement contre les émissions de polluants atmosphériques. Au niveau fédéral, les services régionaux effectuent une grande part de l'application et du contrôle de l'application des dispositions concernant l'air et transfèrent le reste de leurs responsabilités aux États. La plupart des inspections et des mesures coercitives exécutées au titre de la RCRA et de la CWA le sont par les États. Les services régionaux de l'EPA effectuent des inspections et prennent des mesures lorsqu'aucun pouvoir n'a été transféré à un État pour un programme ou pour une partie de programme. Ces services font aussi des inspections dans des établissements à haute priorité, soit indépendamment des États, soit conjointement avec eux.

L'OECA a la responsabilité de s'assurer que les régions appliquent les lois fédérales sur l'environnement. Afin de faciliter leur tâche, les équipes de l'OECA et des régions exposent en détail, dans des protocoles d'accord, les mesures d'exécution et de contrôle qu'une région et ses États décident d'entreprendre. Ces protocoles mentionnent le nombre d'inspections qu'effectuera la région ainsi que les secteurs devant être tout particulièrement suivis. Ils contiennent également des accords concernant l'évaluation des activités d'exécution et de contrôle.

Nouveau point très important : en plus de compter le nombre de mesures prises et de contrôles effectués au cours de l'exercice précédent (p. ex., le nombre d'inspections effectuées et le nombre de cas réglés), on s'efforce d'évaluer les incidences sur l'environnement. Par exemple, le personnel chargé du respect de la réglementation doit tenter de quantifier les réductions atteintes au niveau des déchets, des émissions, des rejets, etc., grâce aux mesures prises et inscrire ces réductions sur les nouvelles feuilles de données de l'EPA appelées *Case Conclusion Data Sheets*.

[19] EPA, *EPA Strategic Plan*, EPA/190-R97-002, 56 (19).

2.2.4 Le Système national de partenariat–performance en matière d'environnement (NEPPS) *et les accords de partenariat–performance*

En 1995, afin de reconnaître et de concilier les différents enjeux et priorités des États en matière d'environnement et de résoudre les difficultés inhérentes au processus des subventions par milieu, les commissaires à l'environnement de l'EPA et des États ont joint leurs efforts afin de mettre en place le NEPPS pour qu'il serve de cadre aux accords de partenariat–performance individuels passés entre les États et l'EPA. Ces associations établissent une relation de travail nouvelle, permettant aux États de déterminer l'ensemble de leurs priorités environnementales. L'EPA et les États négocient, sur une base annuelle, le travail exigé en termes d'application et de contrôle du respect des prescriptions ainsi que la manière dont ce travail sera exécuté.

Il résulte principalement des accords de partenariat–performance que les États peuvent à présent combiner deux ou plusieurs subventions associées à un milieu pour n'en faire qu'une. Une telle souplesse permet à l'État de se fixer des objectifs en fonction de ses priorités et de ses besoins et d'allouer des ressources en conséquence. Elle permet également de réduire le temps passé à superviser la gestion et l'administration. Toutefois, l'une des gageures de cette initiative est de réaliser au mieux l'équilibre entre souplesse et nécessité de rendre des comptes. Pour parvenir à une solution, il faudra trouver de meilleurs moyens pour informer le public et l'amener à participer. Pour réussir, les accords de partenariat–performance devront refléter l'ensemble des préoccupations et des intérêts de la collectivité en matière d'environnement et informer le public des progrès accomplis au chapitre du respect des prescriptions.

Plus de la moitié des États ont négocié des accords de partenariat–performance pour 1997[20]. Le processus à cette fin débute par un bilan complet des problèmes et de la situation de l'État. Ainsi celui-ci peut-il : a) se fixer des objectifs en matière de santé publique et d'environnement; b) mettre sur pied un plan d'action devant servir de base à la négociation d'un accord annuel avec l'EPA. Les principaux éléments de cet accord sont les objectifs et les indicateurs environnementaux, les accords quant aux résultats visés au plan de l'environnement, l'évaluation de ces résultats et des résultats du programme, la participation du public et l'évaluation conjointe du système. Enfin, l'accord précise les rôles respectifs de l'EPA et de l'État et, notamment, comment on réduira la supervision de l'EPA dans les domaines où les résultats seront excellents.

Dans l'optique d'un soutien constant au NEPPS, l'EPA et l'*Environmental Council of the States* (ECOS, Conseil de l'environnement des États) ont établi, pour l'exercice 1998, une série d'indicateurs de performance de base; ceux-ci pourront être inclus dans les accords entre les États et l'EPA et servir à suivre les résultats des deux partenaires. Ces indicateurs de base s'appliquent à tout domaine dans lequel est géré un important programme. Les indicateurs relatifs à l'application et au contrôle du respect des prescriptions sont les suivants :

1. Indicateurs fondés sur la mesure des résultats :

   – taux d'infractions importantes par secteur d'activité et par milieu;

   – pourcentage, par milieu, de contrevenants coupables d'infractions importantes, nouvelles ou récurrentes, survenues dans les deux ans qui ont suivi la mise en œuvre d'une mesure coercitive officielle;

   – progrès en matière de santé publique et d'environnement obtenus grâce aux inspections et aux mesures d'exécution;

   – résultats ou effets des lois des États prévoyant un privilège de non-communication des constatations ou une immunité en cas de constatation d'infraction dans le cadre d'une vérification; résultats ou effets des mesures mises en œuvre par les États dans le domaine des vérifications; résultats ou effets des mesures prises par les États en vue d'aider les petites entreprises et certains secteurs d'activité à se conformer aux prescriptions.

[20] EPA, *Performance Partnerships*, 100-F-96-024, juin 1997.

2. Indicateurs fondés sur la mesure des activités :

   – nombre d'inspections effectuées et pourcentage de l'ensemble des sources de pollution tombant sous le coup de la loi enregistrées dans les domaines prioritaires définis par le protocole d'accord sur l'ensemble du territoire;

   – mesures d'exécution prises, par programme;

   – nombre moyen de jours mis par les contrevenants importants pour se conformer aux prescriptions ou pour passer un accord en vue de s'y conformer;

   – mesures d'exécution menées à terme, par programme, et montant des pénalités, par catégorie de mesures.

La note conjointe EPA/ECOS précise que l'EPA et les États peuvent utiliser les indicateurs de base pour suivre les progrès et expliquer les réalisations au public. L'EPA peut également les utiliser pour répondre aux exigences de la *Government Performance and Results Act* (GPRA, Loi sur la performance et les résultats du gouvernement)[21].

2.3. Les systèmes et méthodes destinés à contrôler le respect des prescriptions

Globalement, les systèmes de contrôle des administrations fédérales et étatiques reposent sur l'inspection par les fonctionnaires fédéraux ou par ceux des États (et même des régions) pour déterminer si les établissements respectent les réglementations fédérales et étatiques. Le programme relatif à l'eau est le seul qui ne dépende pas des inspections, car c'est la communication volontaire de données sous forme de rapports de surveillance des rejets qui prime. Les programmes visant d'autres milieux dépendent en partie de ce type de données. Les centrales électriques, par exemple, utilisent des rapports de surveillance continue des émissions pour démontrer leur observation de certains objectifs de la CAA. Les responsables des décharges de déchets dangereux, qui doivent surveiller la nappe phréatique, sont également tenus de soumettre des rapports trimestriels et annuels pour prouver qu'il n'y a eu aucune fuite d'éléments dangereux dans la nappe par suite d'activités de manutention ou d'élimination des déchets.

Les sections qui suivent examinent plus en détail le rôle que jouent les inspections, la communication volontaire de données et les obligations légales de communication de renseignements dans les programmes visant à assurer l'observation des lois. Cependant, les programmes ne sont pas tous décrits. Les informations détaillées relatives aux inspections concernant l'air sont présentées en vue de décrire le vaste éventail des activités dans le domaine des inspections. Chaque programme possède ses propres exigences et orientations en matière d'inspection. La présente partie ne se veut pas exhaustive quant aux détails des programmes.

2.3.1. Les inspections

2.3.1.1 Le rôle des inspections

Dans le domaine de la pollution de l'air, l'inspection reste encore la plus importante source d'informations en matière de contrôle. Toutefois, grâce aux modifications apportés à la CAA et au progrès des moyens de surveillance, l'autosurveillance assortie d'une communication des résultats gagne du terrain. L'inspection, longtemps l'instrument premier des programmes de contrôle de l'EPA et des États, remplit les fonctions suivantes[22] :

- évaluer le respect des prescriptions par les sources de pollution de l'air et vérifier si l'autosurveillance avec communication des résultats a été exécutée comme il se doit;

[21] Note de service de Fred Hansen (administrateur adjoint, EPA) et Harold Reheis (président, ECOS) aux hauts fonctionnaires à l'environnement de l'EPA et des États, *FY 98 Core Performance Measures*, 20 août 1997; Carol M. Browner (administratrice, EPA), Harold Reheis et coll., 14 août 1997, dans *Joint Statement on Measuring Progress Under the National Environmental Performance Partnership System*.

[22] Reitze, Arnold, Jr., et Carol S. Holmes, « Inspections under the CAA », dans *The Environmental Lawyer*, septembre 1994.

- détecter et enregistrer les infractions;
- recueillir des informations pour justifier l'application de mesures coercitives;
- relever les problèmes environnementaux et fournir des informations sur les moyens à employer pour atteindre et même surpasser les objectifs prescrits;
- vérifier si l'on a donné suite aux mises en demeure.

À part ces fonctions principales, les inspections remplissent également les fonctions suivantes :

- obtenir les données nécessaires à la délivrance des permis;
- surveiller (lorsqu'il s'agit d'inspecteurs fédéraux) les programmes des États relatifs à l'air;
- fournir de l'information utile au contrôle et à l'amélioration des moyens techniques (y compris des solutions de rechange liées à la prévention de la pollution);
- décourager toute tentative d'infraction par une présence continue auprès des entités réglementées.

Jusqu'à maintenant, le programme exécuté en application de la RCRA a toujours eu recours aux instruments et aux techniques (y compris les inspections) traditionnels à des fins de contrôle, à l'échelon tant fédéral qu'étatique. Selon une étude de l'EPA effectuée en 1990 sur le programme de la RCRA, ces méthodes ne seraient pas la meilleure façon d'évaluer le degré d'observation des prescriptions par les établissements[23]. En effet, la RCRA s'appuie fortement sur la visite d'inspection. Cependant, en raison des ressources limitées et du grand nombre d'entités assujetties à la RCRA[24], les inspecteurs ne peuvent visiter qu'un petit pourcentage des entités chaque année. On estime que seulement 3 % des producteurs de déchets dangereux ont reçu la visite, ne serait-ce qu'une seule fois, d'un inspecteur de la RCRA. En effet, la tradition veut que le programme concentre ses inspections sur les établissements de traitement, d'entreposage et d'élimination, qui doivent être visités non seulement tous les deux ans, mais chaque fois qu'ils reçoivent des déchets dangereux de types considérablement différents ou des déchets visés par le *Superfund*. Cela entraîne l'inspection constante de plusieurs établissements, même s'ils se sont conformés et continuent de se conformer aux lois sur l'environnement.

Comme il a été mentionné ci-dessus, le programme relatif à l'eau à l'échelon national dépend moins des inspections que de la communication de données comme moyen de contrôle. Cependant, à l'échelon étatique et régional — et particulièrement dans le programme des stations d'épuration publiques (SEP) —, les inspections jouent un rôle essentiel. Plusieurs inspecteurs de SEP en viennent à bien connaître les secteurs d'activité de ces entreprises et y nouent des contacts. Certains — d'eux-mêmes ou dans le contexte d'un programme novateur — en profitent pour promouvoir la prévention de la pollution. À cet égard, l'État du Massachusetts est l'un des pionniers, grâce au projet novateur *Blackstone*. Dans ce projet, en plus d'un contrôle multimilieux, les inspecteurs apportent une aide à l'application des prescriptions et à la prévention de la pollution.

2.3.1.2 Les catégories d'inspections

L'EPA et la plupart des États ont trois grands types d'inspections dans le programme relatif à l'air[25].

---

[23] U.S. EPA, *The Nation's Hazardous Waste Management Program at a Crossroads: The RCRA Implementation Study*, juillet 1990, EPA/530-SW-90-069.

[24] Les États-Unis comptent plus de 120 000 entreprises qui manutentionnent des déchets : 81 % (97 800) sont des producteurs de déchets; 14 % (16 500) sont des transporteurs de déchets; moins de 5 % (5 700) sont des installations de traitement, d'entreposage et d'élimination. Elles sont toutes régies par la RCRA. En outre, il y a plus d'un million de réservoirs souterrains visés par le programme de la RCRA.

[25] Reitze, voir la note 22.

1. L'inspection sommaire. Dans ce type d'inspection, l'inspecteur vérifie la présence de dispositifs antipollution, observe les méthodes de travail et vérifie l'existence de dossiers. Cette inspection sert à déterminer s'il y a lieu de mener une inspection plus poussée.

2. L'inspection de contrôle de la conformité. Il s'agit ici d'examiner et d'évaluer les registres, d'avoir des entretiens avec le personnel et d'évaluer les méthodes et les données de surveillance.

3. L'inspection à des fins d'échantillonnage et de mesure. Ce type d'inspection comporte parfois une collecte préplanifiée d'échantillons (p. ex., une vérification des cheminées). Elle demande beaucoup de ressources parce qu'elle entraîne une étape de préparation et de planification précédant l'inspection et une étape d'analyse après l'inspection. On l'utilise surtout pour recueillir des informations destinées à justifier une mesure coercitive.

Le guide d'application et de contrôle du respect des prescriptions de la CAA distingue cinq niveaux d'inspection en ce qui concerne l'air. Le niveau 0 consiste simplement à passer devant l'établissement en voiture et ne peut servir qu'à vérifier le degré d'opacité des émissions provenant des cheminées. Le niveau 1 est une inspection sommaire de l'établissement et se limite à de simples constatations (émissions visibles, odeurs, présence de nouveaux points d'émission, etc.). Aucun des deux premiers niveaux ne permet de vérifier l'observation des règlements. En effet, pour ce faire, il faut au moins une inspection de niveau 2, décrite plus haut. Les deux derniers, les niveaux 3 et 4, consistent à mesurer les paramètres des dispositifs antipollution et à échantillonner les émissions (des cheminées, p. ex.).

Au titre du programme concernant le *National Pollution Discharge Elimination System* (NPDES, Système national d'élimination des rejets de polluants)[26], les fonctionnaires de l'EPA et ceux des États contrôlent le respect des prescriptions par deux moyens : l'examen et l'inspection. L'examen porte sur les documents, y compris les relevés quotidiens d'émissions, présentés par les établissements. Cette méthode est décrite en détail au paragraphe I.B du programme. Les inspections sont effectuées sur les lieux d'un établissement détenant un permis NPDES. Elles font suite aux examens habituels utilisés pour cibler les entreprises à inspecter. Les types d'inspections du NPDES sont les suivantes :

- L'inspection sommaire : une brève inspection visuelle.
- L'inspection de contrôle de la conformité : une inspection sans échantillonnage, qui sert à vérifier le respect des prescriptions et à déterminer l'utilité d'inspections plus poussées.
- L'inspection de contrôle par échantillonnage : une inspection de contrôle de la conformité assortie d'un échantillonnage des eaux usées.
- L'inspection de contrôle des toxiques par échantillonnage : une inspection de contrôle par échantillonnage qui met l'accent sur les substances toxiques et qui peut également permettre d'observer la présence de substances toxiques dans les matériaux bruts, dans les opérations, etc.
- L'inspection de vérification de la performance : une inspection de contrôle de la conformité comprenant un examen poussé des procédés du programme d'autosurveillance des titulaires de permis.
- L'inspection de surveillance avec essais biologiques : une inspection de contrôle de la conformité comprenant des essais biologiques de toxicité.
- L'inspection de contrôle de l'épuration préliminaire : une inspection qui examine le programme d'épuration préliminaire d'une station d'épuration publique, à laquelle peut s'ajouter une inspection des utilisateurs industriels d'une station d'épuration publique.

[26] EPA, NPDES, *Compliance Monitoring Inspector Training Handbook*.

- L'inspection de diagnostic : une inspection effectuée à une station d'épuration municipale qui ne respecte pas les valeurs limites établies par les permis NPDES ou qui a des problèmes de conception ou de fonctionnement.

2.3.1.3 Les stratégies de ciblage des inspections

Les stratégies de ciblage varient selon la région, l'État, le secteur local et le programme. En règle générale, l'EPA fournit les lignes directrices fédérales sous forme de plans de programme qu'elle peut modifier chaque année ou tous les deux ans. Les régions adoptent les lignes directrices en négociant avec les États des plans de travail détaillés pour chaque programme et en les regroupant dans des protocoles d'accord. Ces derniers fournissent les informations relatives aux cibles, aux dates, aux niveaux et aux fréquences des inspections. Certains programmes sont plus souples que d'autres dans la détermination des cibles.

En vertu du programme de la RCRA, les installations de traitement, d'entreposage et d'élimination de déchets dangereux doivent subir une inspection tous les deux ans. Il s'agit d'une obligation réglementaire qui ne peut pas être modifiée par des lignes directrices ou des protocoles d'entente. Cela entraîne une concentration annuelle des ressources d'inspection dans ce secteur, donc une réduction des ressources disponibles pour l'inspection des producteurs de déchets dangereux (en particulier les petits producteurs) ou des transporteurs. Traditionnellement, ces secteurs réglementés par la RCRA sont rarement inspectés. Cependant, les nouveaux accords de partenariat–performance offrent une plus grande souplesse aux États puisqu'ils rendent possible l'inspection d'un plus grand nombre de petits producteurs et de transporteurs. Cette nouvelle souplesse s'explique par la possibilité d'obtenir des fonds d'autres programmes, ce qui n'était pas possible auparavant : les subventions étaient réservées à certains programmes et ne pouvaient pas faire l'objet d'une redistribution en fonction des priorités et des besoins. Il est important de noter qu'au cours des dernières années, la RCRA a fait preuve de souplesse dans ses programmes en permettant à certains États d'accorder la priorité à l'inspection des petits producteurs plutôt que des gros, lorsque ces États ont des objectifs prioritaires précis en matière de respect des prescriptions. Par exemple, le *Department of Environmental Quality* (Ministère de la Qualité de l'environnement) de l'Oregon a lancé un blitz d'inspections visant à favoriser le respect des prescriptions chez tous les petits producteurs de déchets situés dans les deux plus importantes régions industrielles de l'État. Pour la répartition de ses ressources en matière d'inspections relatives aux déchets dangereux, le projet nécessitait une entente avec la région 10 quant au réaménagement des priorités dans le domaine des inspections.

Le programme relatif à l'air[27] procède selon l'une des quatre techniques suivantes pour définir ses cibles en matière d'inspections :

- le modèle de ciblage des inspections;
- un autre instrument d'analyse quantitative;
- le classement qualitatif;
- le guide relatif à la fréquence des inspections.

Le modèle de ciblage des inspections est un modèle pour ordinateur personnel qui établit les priorités en fonction des données des États sur les émissions des usines, l'information relative à l'observation de la loi et la qualité de l'air. Un État peut utiliser ses propres instruments de quantification ou méthodes de classement qualitatif, à condition que ceux-ci aient été approuvés par l'EPA. Le guide relatif à la fréquence des inspections peut servir à cibler les inspections en attendant la mise au point d'instruments mieux structurés puisqu'il vise un équilibre entre le besoin des bases de données nationales et les ressources limitées des États et des organismes locaux. L'entrée en vigueur du programme des permis pour les établissements visés au *Title V* entraîne une redistribution des ressources étatiques et régionales qui sont déjà très sollicitées. En effet, une grande partie de ces ressources seront affectées au contrôle des établissements visés au *Title V*, ce qui réduira les ressources disponibles pour l'inspection des sources moins

[27] Reitze, voir la note 22.

importantes d'émissions atmosphériques. Cependant, pour l'exercice 1998–1999, l'EPA a reconnu comme orientation prioritaire le contrôle des sources mineures « synthétiques », soit les établissements qui ont accepté des restrictions afin d'être classées dans la catégorie *Title V*.

2.3.1.4 L'utilité, l'efficacité et l'uniformité de l'inspection comme moyen de contrôle

Il y a beaucoup d'arguments pour ou contre l'inspection comme moyen de contrôle. Une trop grande place faite à l'inspection peut engendrer des lacunes dans un programme de contrôle. L'inspection révèle une situation momentanée et non une situation qui dure. Beaucoup d'inspecteurs considèrent cela comme une limitation particulièrement importante, puisque les inspections sont annoncées d'avance.

Les critiques à l'endroit de l'inspection comme moyen de contrôle tournent généralement autour des problèmes de rigidité exagérée et de mentalité « comptable ». Le roulement et la formation du personnel sont aussi des sujets de préoccupation. En 1987, une enquête menée par le *General Accounting Office* (Bureau de la comptabilité financière) sur le programme d'inspection associé à la RCRA a révélé que le manque de formation était l'un des facteurs qui contribuait le plus au faible rendement des inspecteurs. En 1990, une étude menée par l'EPA a révélé que les inspecteurs de la RCRA n'avaient que deux ans d'expérience en moyenne[28].

Pour la plupart des lois sur l'environnement, l'inspection demeure le seul moyen de contrôle possible. Il arrive parfois qu'un État refuse de prendre des mesures coercitives en application d'une loi fédérale. Rien n'empêche alors l'EPA de prendre de telles mesures. Par ailleurs, si l'État ne fait pas une utilisation uniforme des informations fournies par les inspections en ce qui concerne les infractions, rien n'empêche l'EPA de prendre des mesures.

Du reste, l'inspection présente les deux avantages suivants : 1) elle constitue le moyen de contrôle le plus fiable qui soit; 2) les inspecteurs peuvent jouer un rôle important d'aide à l'application de la loi si on leur donne un pouvoir et une formation appropriés[29]. Ayant des rapports étroits avec le personnel des entreprises, ils peuvent entretenir de bonnes relations avec eux et favoriser ainsi la compréhension mutuelle.

Les inspections auront toujours une place dans la mesure et la surveillance de l'observation. Cependant, les programmes d'inspection doivent être dotés d'une certaine souplesse afin que leurs responsables puissent prendre l'initiative d'inspecter les établissements qui échappent aux réseaux conventionnels de surveillance ou de viser les sources des plus graves problèmes environnementaux.

2.3.1.5 Les tendances et les innovations en matière d'inspection

Bien que les relations entre l'administration fédérale et les États aient été caractérisées par l'accent mis sur un contrôle à caractère répétitif visant les installations considérées par l'EPA comme des sources « majeures » de pollution, plusieurs États ont tenté d'orienter leur action vers d'autres sources qu'ils jugent de grande importance. De plus, l'EPA établit elle aussi des moyens pour concentrer les ressources sur des problèmes particuliers.

Au Massachusetts, le DEP a adopté une approche axée sur la prévention de l'ensemble des sources de pollution d'un établissement, qu'on appelle FIRST (*Waste Prevention Facility-Wide Inspections to Reduce Sources of Toxics*). Toutes les inspections doivent être orientées vers la prévention de la pollution; elles doivent porter sur les procédés et s'intéresser à tous les milieux ainsi qu'à l'ensemble des installations d'un établissement. Elles sont fondées sur un protocole élaboré par l'EPA et le DEP, conçu pour assurer que toutes les lignes directrices nationales soient considérées dans le contexte d'une inspection multimilieux.

---

[28] EPA, *The Nation's Hazardous Waste Management Program at a Crossroads*, juillet 1990.

[29] Une étude des stages effectués par les inspecteurs dans l'État de New York a démontré que plusieurs d'entre eux jouaient un rôle d'assistance et d'information pendant leurs travaux, même si le contexte n'était pas un programme officiel d'aide. Leur approche dépendait souvent des caractéristiques de l'établissement et des comportements du propriétaire ou de l'exploitant. Selon Martin Alan Spitzer, « les inspecteurs effectuent généralement les vérifications officielles, mais règlent aussi un large éventail de problèmes. Ils sont à la fois "policiers" et "conseillers" ». Martin Alan Spitzer, *The Dynamics of Environmental Inspections and Enforcement: Pollution Prevention and the Resource Conservation and Recovery Act*, 1992, dissertation non publiée, State University of New York (Buffalo).

Grâce à des subventions pour des projets pilotes, appelées *Compliance Assurance Demonstration Grants*, versées par l'EPA en 1995 et en 1996, le DEP a pu entreprendre environ 1 000 inspections multimilieux par année en réduisant les inspections des cibles prioritaires traditionnelles de l'EPA (généralement les plus grandes sources de pollution) et en visant davantage ses propres cibles prioritaires (p. ex., les secteurs depuis longtemps caractérisés par des taux élevés d'irrégularités, les établissements situés dans des zones géographiques fragiles et ceux qui manipulent des substances très toxiques). Cette démarche a entraîné deux constatations intéressantes. D'une part, la fréquence des irrégularités était beaucoup plus élevée chez les établissements visés par les inspections des États que chez les établissements ciblés par l'EPA. D'autre part, un pourcentage élevé d'établissements étaient en infraction à l'égard de plus d'un milieu (20 % en 1995 et 40 % en 1996). Parmi les secteurs visés par le DEP, il y a les imprimeries, les centres de développement de photos et les stations libre-service[30].

Le *Department of Environmental Conservation* (DEC, Ministère de la Conservation de l'environnement) de l'État de New York a créé un programme de prévention de la pollution multimilieux appelé M2P2. Les ressources d'inspection de ce programme sont dirigées vers les 400 plus grands établissements à l'origine d'environ 95 % des déchets et des rejets toxiques enregistrés dans le *Toxics Release Inventory* (TRI, Inventaire des rejets toxiques) de l'État de New York. Dans chacune des neuf régions du DEC, les fonctionnaires du service ont choisi au moins 10 % des établissements du Programme 400/95 sur lesquels ils allaient se concentrer pendant la première année du programme. Les critères de sélection (définis par l'administration centrale du DEC à New York) étaient les suivants : l'existence de données établies par le TRI et de données sur la production; l'assujettissement de l'établissement aux obligations imposées par l'État de New York quant à la planification des mesures de prévention de la pollution; l'existence de récepteurs sensibles; l'inquiétude du public; l'application de mesures d'exécution; l'existence de documents de contrôle; d'autres facteurs.

Les fonctionnaires assignent ensuite un coordonnateur et une équipe multimilieux à chaque établissement sélectionné. L'équipe élabore et exécute un programme complet d'inspections multimilieux approfondies. Le DEC a créé un programme de formation multimilieux à l'intention des inspecteurs. Ainsi, ceux affectés au M2P2 seront déjà familiers avec les exigences de planification concernant la prévention de la pollution et pourront donc ajouter à leurs inspections un examen du plan de réduction des déchets dangereux stockés sur place[31].

Le *Department of Ecology* (Ministère de l'Écologie) de l'État de Washington a lancé une série d'inspections destinées à aider les établissements à se conformer aux prescriptions, sous forme de « balayage » de certains secteurs, surtout ceux des ateliers de réparation d'automobiles et des imprimeries, qui comptent beaucoup de petits établissements. Les déchets dangereux des ateliers de réparation d'automobiles ont constitué la première cible du balayage. L'objectif était triple : 1) la sensibilisation, afin de mieux faire comprendre aux fonctionnaires du Ministère et des administrations locales les problèmes quotidiens de gestion des déchets dangereux associés aux automobiles; 2) le respect des prescriptions, afin d'aider les ateliers de réparation à mieux comprendre les dispositions concernant les déchets dangereux et de les amener à s'y conformer d'eux-mêmes; 3) la prévention de la pollution, afin de promouvoir le recyclage et la réduction des déchets comme moyens de se conformer aux prescriptions et de veiller à la qualité de l'environnement. Il s'agissait de faire beaucoup de visites rapides axées sur des points essentiels et de distribuer des documents destinés à diverses catégories d'ateliers. De fait, le projet de balayage cherchait à simplifier les inspections pour accroître le nombre d'établissements visités, et à rendre les inspections moins menaçantes.

Pour constater les progrès en matière d'observation des règlements chez les cibles du balayage, les fonctionnaires sont retournés voir 5 % des ateliers. Les secondes inspections ont montré que 82 % des ateliers avaient tenté de respecter au moins l'une des recommandations faites par les inspecteurs et que 15 % avaient pris des mesures en vue de se

[30] Massachusetts DEP Bureau of Waste Prevention, *An Evaluation of the Massachusetts Compliance Assurance Demonstration Grants*, avril 1997.

[31] Note de service d'Edward O. Sullivan (commissaire adjoint, NYDEC) au commissaire Jorling au sujet du programme M2P2, 7 avril 1993.

conformer aux règlements. Au total, 61 % des recommandations avaient été respectées, et des efforts avaient été ou étaient faits en vue d'appliquer une autre tranche de 25 % des recommandations[32].

Le ciblage géographique est l'une des récentes formes de ciblage pratiquées par l'EPA. Pour l'exercice 1992, l'EPA a commencé à mettre en œuvre des « actions à cible géographique » afin de mieux financer certains programmes prioritaires. Le premier de ces programmes régionaux a concerné le problème de la pollution des Grands Lacs. Pendant l'exercice 1993, le golfe du Mexique, les frontières mexicaines et la baie de Chesapeake se sont ajoutés aux priorités. On s'attend à ce que les actions à cible géographique jouent un rôle fondamental dans le nouveau NEPPS.

2.3.2 La communication obligatoire de données

2.3.2.1 Le rôle de la communication obligatoire de données en matière de contrôle

La communication de données imposée par voie légale ou réglementaire doit être distinguée de la vérification pratiquée par les entreprises (voir la section 3, consacrée au rôle des entreprises). La communication obligatoire de données a toujours joué un rôle important, bien que circonscrit, dans bon nombre de programmes visant à évaluer l'observation des normes, tels le programme de la CAA sur la prévention des détériorations importantes, le programme de la RCRA sur la surveillance de la nappe phréatique par les installations de traitement, de stockage et d'élimination titulaires d'un permis et le programme de la RCRA sur les réservoirs souterrains. Cependant, c'est dans les programmes relatifs à l'eau, aux dépôts acides et à l'EPCRA (aussi appelée SARA *Title III*) que la communication obligatoire de données a surtout joué un rôle important.

Les relevés quotidiens de rejets, dont la communication est obligatoire en vertu de la CWA, forment la base du NPDES. Le personnel des États et celui de l'EPA chargés du contrôle examinent ensemble les relevés et dressent des rapports trimestriels sur les cas de non-conformité afin de répertorier et de mettre en relief les établissements qui ne respectent pas les restrictions établies par les permis NPDES. Le directeur de chaque programme prépare les rapports trimestriels d'après les relevés et toutes autres informations, communiquées ou obtenues par voie d'inspection. Les rapports trimestriels sur les cas de non-conformité contiennent des informations seulement sur les grands établissements; ils ne contiennent pas d'information sur la grande majorité des petits établissements qui effectuent des rejets indirects vers les stations d'épuration municipales en vertu d'un permis d'épuration préliminaire.

Les établissements (surtout des centrales électriques alimentées au charbon) visés par le programme des dépôts acides doivent se doter d'appareils de mesure en continu de leurs émissions d'oxydes d'azote (NO_x) et d'oxydes de soufre (SO_x). De tels appareils prélèvent des échantillons, les analysent et enregistrent les données toutes les quinze minutes, pour ensuite établir des moyennes horaires. Les données de mesure en continu que l'on obtient de cette façon peuvent servir à vérifier si l'établissement respecte les prescriptions qui lui sont imposées relativement aux émissions.

Un autre exemple de communication obligatoire d'informations ayant à la fois des liens directs et des liens indirects avec la question du respect des prescriptions est celui de l'EPCRA[33]. Le Congrès a adopté cette loi en 1986, après avoir constaté que les produits chimiques dangereux touchent toutes les collectivités des États-Unis. La loi reflète le principe voulant que les citoyens aient le droit d'être informés de la situation relative aux produits chimiques dans la collectivité où ils vivent. L'EPCRA a deux buts : encourager l'établissement de plans de secours en cas d'accidents mettant en cause des produits chimiques et renseigner les populations et les pouvoirs publics sur les dangers dus à des produits chimiques à l'échelon local. L'EPCRA s'inspire d'une approche nouvelle de la protection de l'environnement, distincte de celle de la CAA, d'inspiration classique, qui repose sur les notions de réglementation directe. Selon les dispositions de l'EPCRA, les établissements sont tenus de fournir des informations sur leurs substances chimiques plutôt que de respecter des valeurs limites de rejet fixées par les autorités. L'EPCRA s'appuie

[32] Washington Department of Ecology, *Hazardous Waste and Toxics Reduction Program, Automotive "Shop Sweep" Campaign: Summary Report*, publication 94-05, janvier 1994.

[33] 42 U.S.C. §§ 11001-11050 (1986).

sur l'idée voulant que la publicité de l'information ait un effet incitatif puissant en faveur d'une amélioration de l'environnement, indépendamment de toute disposition associée à la réglementation directe. Cette formule est considérée comme une réussite par une grande partie des entreprises et des associations de défense de l'environnement.

Le succès de l'EPCRA repose sur l'article 313, qui concerne le TRI. L'article 313 exige que certains établissements remplissent le formulaire « R » pour les rejets, effectués l'année précédente, de toute substance faisant partie d'une liste de 600 substances chimiques déterminées; ce formulaire doit ensuite être transmis à l'EPA et à des autorités déterminées à l'échelon des États. L'obligation d'information imposée par l'article 313 vise à faire en sorte que la population et les pouvoirs publics soient informés sur la situation des rejets habituels de substances chimiques et elle vise également à favoriser l'élaboration de règlements, de lignes directrices et de normes. Les établissements manufacturiers[34] qui emploient dix employés ou plus à temps plein et qui fabriquent ou utilisent à des fins de fabrication ou à toute autre fin une substance chimique figurant sur la liste établie, et ce en quantité supérieure à un seuil déterminé, doivent produire un formulaire R. Même si la seule obligation spécifique directe, au plan du contrôle, consiste à fournir des données exactes, plusieurs États et associations utilisent ces données conjointement avec les valeurs limites des permis d'émission atmosphérique pour en tirer un indicateur du respect des valeurs limites fixées par les règlements sur la qualité de l'air[35].

2.3.2.2 Les catégories de données à fournir

Il existe de multiples catégories de données à communiquer en vertu de programmes divers. Dans l'ensemble, l'information à fournir est surtout numérique, et le volume en est considérable. En d'autres mots, cette information se prête à l'établissement de bases de données et à une diffusion à l'aide de telles bases. Par exemple, il peut s'agir de teneurs horaires en dioxyde de soufre mesurées par un réseau de surveillance de l'air ambiant au voisinage des centrales électriques[36] (programme de prévention des détériorations importantes en application de la CAA); il peut s'agir de teneurs ou de grandeurs quotidiennes de substances et de paramètres déterminés par un permis[37] (programme du NPDES en application de la CWA); il peut s'agir de résultats d'analyse trimestriels relatifs aux 225 substances dangereuses dont la concentration dans les eaux souterraines est mesurée par un réseau de surveillance situé aux abords des décharges de déchets dangereux[38] (programme de la sous-partie F en application de la RCRA); il peut s'agir enfin de données sur l'utilisation, le rejet ou le transfert de substances chimiques brutes à fournir aux fins du TRI[39]. La mise en place et l'entretien d'un réseau de surveillance très complexe ainsi que l'échantillonnage et l'analyse des données représentent un coût que ni les États ni l'EPA ne sont disposés à assumer. La communication obligatoire de données fait en sorte que le fardeau soit supporté par les pollueurs.

2.3.2.3 L'adéquation, l'efficacité et la cohérence de la communication obligatoire de données en tant que moyen de contrôle

Le fait de dépendre d'informations fournies par les intéressés soulève certaines questions sur le plan technique, pour ce qui est par exemple de savoir si l'échantillonnage ou si la zone surveillée sont représentatifs de l'état de l'environnement (p. ex., un puits de surveillance qui serait situé en amont du lieu à surveiller par rapport à l'écoulement général des eaux souterraines ne permettrait pas de bien détecter le lessivat provenant de déchets dangereux). De

---

[34] Codes SIC 20 à 39. En janvier 1998, l'obligation d'information prévue à l'article 313 sera étendue pour inclure les mines de métal et de charbon, les établissements commerciaux de traitement, d'entreposage et d'élimination en vertu de la RCRA, les installations de distribution de pétrole et de substances chimiques et les centrales électriques. *Federal Register*, 33,588, 27 juin 1996; EPA Office of Pollution Prevention and Toxics, « EPCRA Section 313 Questions and Answers », EPA 745-B-97-008, novembre 1997.

[35] Par exemple, le DEP du New Jersey a comparé les données du TRI avec les émissions autorisées par permis des COV couverts par le TRI dans la mise au point de données relatives à l'observation et aux bases de plusieurs programmes mixtes de permis élaborés dans le cadre du programme de l'État en matière de prévention de la pollution. Informations fournies par Steven J. Anderson, ancien employé du *Pollution Prevention Office* du DEP.

[36] En vertu du programme de prévention des détériorations importantes, adopté en application de la CAA, qui vise à protéger les zones les moins polluées.

[37] Données requises par les permis NPDES, en application de la CWA, 33 U.S.C. § 1342.

[38] Programme de la RCRA, 40 C.F.R., partie 267, sous-partie F.

[39] EPCRA, art. 313.

même, certaines difficultés ou contraintes techniques peuvent influer sur la mesure ou sur l'analyse. Dans l'ensemble, la surveillance réglementaire exercée par les organismes permet de résoudre ces difficultés. Par exemple, la localisation précise des postes de surveillance de la qualité de l'air, les programmes de contrôle et d'assurance de la qualité relatifs aux appareils et à l'analyse des échantillons ainsi que les méthodes utilisées pour la collecte, l'analyse et la communication des données doivent être approuvés par l'EPA ou par l'État concerné avant qu'un établissement soit habilité à fournir des données de contrôle. En outre, comparée à l'inspection, qui ne saisit qu'un moment dans le temps, la communication obligatoire de données renseigne en continu sur le respect des prescriptions[40].

2.3.2.4 L'utilisation d'autres informations à des fins de contrôle

Au début de 1997, l'EPA a émis une directive qui prévoit un plus large éventail d'informations susceptibles de servir à vérifier le respect des dispositions réglementaires relatives à la qualité de l'air. La directive « ACE » (*any credible evidence*), qui applique des obligations imposées par la CWA de 1990, permet l'usage de tout élément probant, aux fins de vérifier si un établissement respecte les valeurs limites d'émission qui lui ont été imposées. Il est donc possible d'utiliser des informations autres que les résultats des essais de contrôle prévus. L'EPA vise ainsi à fournir de meilleurs moyens de contrôle continu que les essais, dont le diagnostic est ponctuel. Les informations concernant les paramètres relatifs aux opérations, par exemple, pourraient servir à vérifier si un essai permet de détecter le non-respect d'une prescription par un établissement. La directive s'applique à un large éventail de sources soumises aux restrictions réglementaires fédérales ou aux dispositions réglementaires d'un État que l'administration fédérale est habilitée à appliquer[41]. Conjointement avec la directive relative au contrôle du respect des prescriptions de la règle intitulée *Compliance Assurance Monitoring* (Vérification du programme d'assurance de la conformité), dont on prévoit l'adoption, directive qui impose aux établissements l'obligation d'établir des programmes de vérification du fonctionnement des appareils antipollution, la directive ACE prévoit un nouveau mécanisme d'utilisation des données d'autosurveillance aux fins de vérifier le respect des prescriptions. La nouvelle directive constitue une version abrégée du projet initial qu'avait présenté l'EPA en 1993, visant à accroître le nombre d'établissements tenus d'effectuer un contrôle en continu de leurs émissions.

2.3.3 Les informations à fournir sur demande en vertu de dispositions légales[42]

De nombreuses lois relatives à l'environnement autorisent l'EPA à demander, à une société ou à un particulier, toute information utile relativement au respect des prescriptions par un établissement. Par exemple, en vertu des dispositions de la *Safe Drinking Water Act* (SDWA, Loi sur l'eau potable), l'EPA peut exiger des informations de toute personne qui est soumise à une disposition quelconque de cette loi ou qui en est bénéficiaire. L'EPA peut, par voie réglementaire, exiger des informations aux fins d'élaborer des normes, de vérifier le respect des prescriptions et d'évaluer les risques pour la santé ou d'informer le public au sujet de tels risques. L'EPA peut exiger des informations, sans en faire une règle, aux fins de déterminer, selon le cas, si une personne se comporte ou s'est comportée d'une façon conforme aux prescriptions.

Un autre exemple vient de la CWA[43]. En vertu des dispositions de l'article 308 de cette loi, l'EPA peut exiger du propriétaire ou de l'exploitant d'un établissement classé source ponctuelle que celui-ci lui fournisse des documents et des informations au sujet des rejets, réels ou possibles, dans une étendue d'eau ou dans un milieu humide aux

---

[40] Parfois, il peut y avoir des inégalités dans la qualité des données en raison d'une mauvaise vérification des laboratoires qui évaluent les échantillons. Dans son rapport du mois de décembre 1996, un comité de la *Virginia General Assembly* a fait état des piètres résultats du programme étatique d'assurance de la qualité des rapports quotidiens de surveillance. En 1995, moins de 50 % des établissements détenant un permis NPDES ont soumis des analyses chimiques qui ont été jugées acceptables dans leur totalité. Le rapport a aussi indiqué que le programme de la Virginie visant le contrôle des rapports quotidiens de surveillance n'était pas adéquat et qu'il n'y avait pas de programmes d'agrément des laboratoires dirigeant les analyses d'eaux résiduelles pour les établissements titulaires d'un permis NPDES. Il convient de souligner que la Virginie ne représente pas l'ensemble des États-Unis.

[41] Cela inclut, par exemple, les obligations imposées par les *New Source Performance Standards* (Normes de performance applicables aux nouvelles sources), le *National Emissions Standards for Hazardous Air Pollutants* (Normes nationales d'émission concernant les polluants atmosphériques dangereux) et les plans étatiques de mise en œuvre.

[42] Les renseignements à ce sujet nous ont été fournis par l'*Office of Regulatory Enforcement* (ORE) de l'EPA.

[43] 33 U.S.C. §§ 1251-1387 (1988 et Supp. IV 1994).

fins de vérifier si l'établissement se conforme aux dispositions de la CWA. L'EPA peut également exiger d'obtenir toute information nécessaire pour élaborer ou aider à élaborer des normes de rejet en application de la CWA. Dans le cadre de l'application de la loi, l'EPA peut exiger par lettre, en vertu des dispositions de l'article 308, toute information nécessaire pour vérifier si une entreprise a commis une infraction à la CWA, pour déterminer les mesures à prendre en vue d'amener l'entreprise à se conformer aux dispositions de la CWA et pour obtenir des informations supplémentaires à l'appui de mesures destinées à faire respecter les dispositions concernées (c.-à-d. des informations visant à déterminer si l'établissement a tiré un avantage économique de l'infraction commise, avantage dont il y aurait lieu de tenir compte dans la détermination d'une éventuelle sanction). On trouve une disposition semblable à l'article 114 de la CAA[44]. D'autre part, l'article 11 de la TSCA[45] confère à l'EPA le pouvoir d'assigner des personnes à comparaître, en plus du pouvoir d'effectuer des inspections dans les établissements qui fabriquent ou qui manutentionnent des substances chimiques, dans le but d'obtenir les informations nécessaires au contrôle du respect de cette loi. Enfin, le personnel de l'EPA est autorisé à entrer dans un établissement en tout temps pour examiner les dossiers et inspecter les appareils de mesure relatifs à la protection de l'environnement.

2.4 Les critères utilisés pour déterminer la gravité d'une infraction

*2.4.1 Les systèmes utilisés pour établir la qualification d'*infraction importante

Chacun des grands programmes de l'EPA est assorti de critères qui servent à déterminer les formes d'infraction que l'Agence considère comme les plus sérieuses. Lorsque l'infraction commise par un établissement répond à ces critères, l'établissement reçoit la désignation de *contrevenant important* ou d'*établissement en situation d'infraction importante.*

Ces qualifications peuvent prendre en considération des facteurs comme la nature ou la taille de l'établissement, la nature de l'infraction, la gravité de l'infraction au plan de l'environnement et/ou la non-communication d'informations suffisantes pour permettre la détection des infractions. À la suite d'une infraction, les autorités peuvent décider de surveiller de plus près l'établissement concerné et/ou d'engager des procédures plus officielles à l'endroit de cet établissement. Lorsqu'une infraction est détectée par un organisme étatique, les informations afférentes doivent être transmises à l'EPA. L'EPA utilise les données relatives aux cas d'infraction importante dans l'élaboration de ses objectifs en matière d'application des lois ainsi que dans l'analyse de la situation des établissements et des secteurs d'activité au plan du respect et de l'application des prescriptions.

Chacun des grands programmes relatifs à un milieu comporte des définitions officielles de ce qui constitue une infraction importante. Toutefois, l'application de ces définitions peut varier dans une grande mesure selon l'interprétation qui en est faite par les responsables de chaque programme. Les États peuvent interpréter l'expression *infraction importante* dans le sens le plus étroit ou le plus large possible. Cela a posé un problème dans le cas du programme relatif à la qualité de l'air, à cause du caractère général des directives concernant le sens à donner au terme *important* et à cause de la question des critères à utiliser pour déterminer si un établissement doit figurer sur la liste des contrevenants importants dans la base de données de l'administration fédérale. Le programme du NPDES fournit des paramètres que doivent utiliser les inspecteurs et les agents de contrôle aux fins de déterminer si une infraction est importante en vertu des dispositions de la CWA (il s'agit toutefois d'un élément relativement nouveau). Redéfinir la notion d'*infraction importante* implique de prendre en considération le facteur risque conformément aux dispositions de la RCRA.

On trouvera ci-dessous les définitions d'*infraction importante* que donnent les programmes de protection des différents milieux. Nous examinerons ces définitions dans les sections suivantes.

[44] 42 U.S.C. §§ 7401-7671 (1990).

[45] 15 U.S.C. §§ 2601-2692 (1997).

2.4.1.1 L'*infraction importante* au sens du programme relatif à l'air

L'OECA définit le terme *infraction importante* au sens de la CAA dans une note de service sur ses priorités[46] pour l'exercice 1998–1999 de la façon indiquée ci-dessous.

Une source est considérée par les organismes comme un contrevenant important dans les cas suivants[47] :

1. Il s'agit d'une source majeure (au sens donné à ce terme dans la CAA, exception faite des cas de démolition et de rénovation liés à la présence d'amiante soumis aux NESHAP), qui enfreint l'une des dispositions suivantes :
   - Les obligations concernant les émissions, le contrôle ou des aspects techniques importants, imposées par un plan étatique de mise en œuvre, indépendamment du polluant ou de la qualification attribuée à la source.
   - Les obligations concernant les émissions, le contrôle ou des aspects techniques importants, imposées par les *New Source Performance Standards* (NSPS, Normes de performance applicables aux nouvelles sources).
   - Les obligations concernant les émissions, le contrôle ou des aspects techniques importants, imposées par les NESHAP ou par les normes de MACT.
   - Les obligations concernant les émissions, le contrôle ou des aspects techniques importants, imposées par un plan étatique de mise en œuvre, une NSPS ou une NESHAP lorsqu'il y a non-respect répété ou chronique (p. ex., lorsqu'il y a dépassement de la valeur limite d'émission ou lorsqu'aucune donnée de contrôle n'est communiquée pendant une période représentant 5 % de la durée d'un trimestre).
   - Toute disposition d'une ordonnance de confirmation des autorités fédérales ou d'un arrêté administratif des autorités fédérales.
   - Toute disposition importante d'un arrêté judiciaire ou administratif pris par un État dans un cas d'infraction aux dispositions d'un plan étatique de mise en œuvre.
   - Toute obligation prévue aux sections C ou D de la partie 1 de la CAA (p. ex., en ce qui touche des travaux de construction ou de rénovation d'une source majeure).
2. Il s'agit d'une source mineure synthétique qui :
   - ne prévient pas une détérioration importante ni ne respecte une valeur limite d'émission ou une disposition contenue dans un permis, laquelle influe sur le classement;
   - dépasse la valeur fixée par une norme d'émission dans une mesure susceptible de faire classer la source dans la catégorie des sources diffuses majeures qui n'atteignent pas les objectifs.

[46] Office of Enforcement and Compliance Assurance, EPA, *Reporting for Enforcement and Compliance Assurance Priorities (RECAP), FY1998/FY1999*, Section V, dans *Memorandum of Agreement, Consolidated Technical Guidance*, p. V-25 et V-26, juin 1997.

[47] Office of Enforcement and Compliance Assurance, EPA, *Enforcement Planning, Targeting and Data Division, Reporting for Enforcement and Compliance Assurance Priorities* (RECAP), FY1997, Section III, p. 6-7.

2.4.1.2 L'*infraction importante* au sens du programme relatif à l'eau

S'agissant des eaux usées, l'EPA définit l'*infraction importante* comme une infraction qui appartient à l'une des sept catégories suivantes[48] :

1. Infraction relative aux valeurs limites moyennes mensuelles

   – Le dépassement, par une marge de 40 %, des valeurs limites fixées pour les polluants habituels (p. ex., la demande d'oxygène, les matières solides, les éléments nutritifs, les détergents et huiles, les minéraux et les métaux non toxiques) ou le dépassement, par une marge de 40 %, des valeurs limites fixées pour les polluants toxiques (p. ex., la majorité des métaux, les cyanures, le chlore résiduel et la plupart des matières organiques) pendant deux mois ou plus au cours de deux trimestres consécutifs.

   – Le dépassement de toute valeur limite mensuelle à la sortie d'un émissaire pendant quatre mois ou plus correspondant à deux trimestres consécutifs.

2. Infraction relative à des valeurs limites moyennes de rejet **autres** que mensuelles

   – Les critères concernant l'infraction importante sont les mêmes, sauf que, si un établissement est soumis à la fois à des valeurs limites moyennes mensuelles et non mensuelles, on considère qu'il y a infraction importante par rapport aux valeurs limites autres que mensuelles s'il y a également dérogation dans une certaine mesure aux valeurs limites mensuelles moyennes (soit dans une mesure moindre que s'il s'agissait d'une infraction importante).

3. Autre infraction relative aux rejets

   – « Toute infraction relative à un rejet qui peut causer du tort à la qualité de l'eau ou à la santé est une infraction importante. »

4. Infraction ne concernant pas un rejet

   – Tout rejet non autorisé qui constitue ou pourrait constituer une menace pour la qualité de l'eau ou la santé, y compris tout manquement d'une station d'épuration publique à son obligation de mettre en place ou d'appliquer un programme d'épuration préalable, constitue une infraction importante.

5. Infraction à toute disposition d'un permis concernant une échéance

   – Le non-respect des dates limites de construction prévues par un permis dans les 90 jours constitue une infraction importante.

6. Infraction à toute disposition d'un permis concernant la communication d'informations

   – Le fait de ne pas communiquer les informations demandées (p. ex., des données de contrôle quotidiennes) dans les 30 jours après la date prévue constitue une infraction importante.

7. Infraction à toute disposition d'un arrêté d'exécution

   – Toute infraction aux dispositions d'une ordonnance judiciaire;

   – Toute infraction aux dispositions d'un arrêté administratif fixant des valeurs limites de rejets, sauf que, si une valeur limite imposée par un arrêté constitue une obligation rigoureuse au même titre qu'une valeur limite fixée par un permis applicable, les critères 1 à 6 énumérés ci-dessus doivent être respectés.

---

[48] Note de service de l'administrateur adjoint, Steven A. Herman, aux directeurs de la *Water Management Division* (Division de la gestion de l'eau), *Revision of NPDES Significant Noncompliance (SNC) Criteria to Address Violations of Non-Monthly Average Limits*, 21 septembre 1995.

2.4.1.3 L'*infraction importante* et le contrevenant mineur au sens du programme d'application de la RCRA

Aux fins du programme concernant les déchets dangereux, l'EPA définit l'*infraction importante* de la façon suivante[49] :

> **Classification des cas d'infraction :** Les contrevenants sont classés selon une analyse du degré de respect global de la RCRA par l'établissement, analyse qui tient compte du comportement fautif passé ou des infractions passées. L'*Enforcement Response Policy* (Politique d'intervention en matière d'application) distingue deux catégories de contrevenants, soit les contrevenants importants et les contrevenants mineurs.
>
> 1. On entend par **contrevenant important** un établissement qui a causé une exposition à des déchets dangereux ou à des éléments constitutifs de déchets dangereux, un contrevenant chronique ou récalcitrant et un établissement qui déroge de façon importante aux dispositions d'un permis, d'un arrêté, d'un accord ou d'un règlement pris en application de la RCRA ou encore aux dispositions de la RCRA elle-même. L'exposition ou la probabilité importante d'une exposition doit être évaluée dans la mesure du possible sur la base d'informations spécifiques à l'établissement en ce qui concerne l'environnement et l'exposition. Cela peut impliquer une évaluation des voies d'exposition possibles ainsi que de la mobilité et de la toxicité des déchets dangereux. Cependant, on doit noter que l'incidence sur l'environnement suffit à elle seule pour qu'un établissement soit classé *contrevenant important*, surtout si le milieu touché requiert une protection spéciale (p. ex., un milieu humide ou une nappe d'eau souterraine utilisée comme source d'eau potable). L'évaluation des établissements tient compte de plusieurs milieux; toutefois, un établissement peut être considéré comme un contrevenant chronique ou récalcitrant sur la base unique des infractions et du comportement passés par rapport à la RCRA.
>
> 2. On entend par **contrevenant mineur** un contrevenant qui ne répond pas aux critères énumérés ci-dessus relativement à la définition d'*infraction importante*. Un contrevenant mineur est habituellement un contrevenant coupable d'une première infraction et/ou un contrevenant qui ne représente aucune menace réelle ou qui ne représente qu'un faible risque de menace d'exposition à des déchets dangereux ou à des éléments constitutifs de déchets dangereux. Un établissement classé *contrevenant mineur* n'a pas d'antécédents de comportement récalcitrant ou fautif. Les infractions constatées dans le cas d'un contrevenant mineur sont de nature telle que le contrevenant est en mesure de se conformer rapidement à l'ensemble des règles et des règlements auxquels il est soumis.

2.4.2 Une analyse des infractions importantes

2.4.2.1 Le programme relatif à l'air

La directive concernant le programme relatif à l'air a été révisée en 1992. On a alors donné un sens plus large au terme *contrevenant important*, en accord avec les modifications apportées à la CAA en 1990. Cette directive est venue étayer les documents d'orientation antérieurs sur les contrevenants importants (« infraction notifiée à temps, de façon appropriée et par voie fédérale ») et s'est efforcée d'accorder une plus grande latitude à l'EPA quant à la détermination des cas d'infraction importante et des mesures à prendre dans de tels cas. La directive a tenté également de favoriser l'établissement d'un bilan plus complet et plus précis au chapitre du respect des prescriptions et de prévoir le classement des infractions importantes par ordre de priorité, de façon à permettre que l'on s'attaque en premier lieu aux contrevenants qui menacent le plus l'environnement.

La recherche et le suivi des contrevenants importants à l'aide de l'*Aerometric Information Retrieval System* (AIRS, Système d'extraction de l'information aérométrique) visent à établir des priorités au chapitre des mesures à prendre, de la part de l'EPA comme des États, et à s'assurer que soit remplie l'obligation de rendre compte qui résulte de la directive de l'EPA concernant la notification à temps, faite de façon appropriée. Néanmoins, la définition de *contrevenant important* adoptée par l'EPA a été contestée. Récemment, la Pennsylvanie a fait l'objet d'une vérification par la Direction générale de l'inspection de l'EPA, parce qu'elle n'avait pas correctement signalé les contrevenants importants[50]. Dans la réponse de l'État à la vérification, rédigée par James M. Seif, secrétaire du Pennsylvania Department of Environmental Protection (Ministère de la Protection de l'environnement de la Pennsylvanie), on peut lire la critique qui suit à propos de l'emploi du terme *contrevenant important* :

---

[49] EPA, *Hazardous Waste Civil Enforcement Response Policy*, p. 4, 15 mars 1996, <http://es.epa.gov/oeca>.

[50] EPA Office of Inspector General, *Validation of Air Enforcement Data Reported to EPA by Pennsylvania*, nº 7 100 115, 1997.

> La définition de *contrevenant important* et les règles régissant la participation de l'EPA aux causes concernant des contrevenants importants ne proviennent pas d'une loi ni d'un règlement, mais d'une directive de l'EPA. […] Si l'on suit la directive de l'EPA, toute infraction commise par une source majeure fait de celle-ci un contrevenant important, sans égard à l'importance réelle de l'infraction. Une fois signalé, un contrevenant important fait l'objet d'une microgestion poussée de la part de l'EPA. […] D'après les informations dont nous disposons, la plupart des autres États, tout comme la Pennsylvanie, ont cessé de déclarer les contrevenants importants. Cela donne à penser que la source du problème réside peut-être dans la politique de l'EPA et non dans la façon dont les États effectuent leurs déclarations.

2.4.2.2 Le programme relatif à l'eau

Il est possible que l'on sous-estime le nombre d'infractions importantes aux dispositions des permis NPDES pour diverses raisons, notamment parce que la base de données du *Permit Compliance System* (PCS, Système de contrôle des permis) se limite aux grands établissements et parce que le système repose sur les informations communiquées par les intéressés, en l'occurrence les relevés quotidiens de rejets. En 1997, se servant de données obtenues du système de contrôle des permis NPDES en vertu de la *Freedom of Information Act* (Loi sur le droit à l'information), le *Public Interest Research Group* (PIRG, Groupe de recherche sur l'intérêt public) a établi un rapport sur les contrevenants importants. Selon ce rapport, près de 20 % des 6 884 établissements les plus importants du pays dans le domaine industriel, municipal et fédéral étaient coupables d'infraction importante à la CWA pendant au moins un des trimestres de la période allant de janvier 1995 à mars 1996[51]. D'après une étude du *General Accounting Office* menée en 1996, pour l'exercice 1994, 63 % des établissements trouvés coupables d'infraction importante ne respectaient pas les valeurs limites relatives aux effluents, tandis que les autres ne respectaient pas les dispositions d'autres permis : ils n'atteignaient pas certains objectifs, par exemple, ou encore ils omettaient de communiquer certaines informations obligatoires[52]. Cependant, ces études et d'autres études qui ont révélé des taux d'infractions importantes à la CWA variant entre 10 et 20 % ont sous-estimé les taux réels, si l'on considère la nouvelle définition d'*infraction importante*, étant donné que l'ancienne définition n'englobait pas les infractions relatives aux valeurs limites mensuelles de rejet autres que mensuelles. La nouvelle définition, en vigueur depuis le premier trimestre de 1997, fait, des établissements ayant enfreint des valeurs limites autres que mensuelles, des contrevenants importants.

2.4.2.3 La *Resources Conservation and Recovery Act (RCRA)*

Les anciennes définitions d'*infraction importante* (1984–1987) données dans la RCRA concernaient presque uniquement les décharges. La loi entendait par *infraction importante* toute infraction de catégorie 1 commise par une décharge relativement à la surveillance des eaux souterraines, à la responsabilité financière ou aux obligations concernant la fermeture et la période consécutive à la fermeture (au cours des années suivantes, cette définition a également englobé toute infraction concernant une obligation de mesure corrective). De 1987 jusqu'au moment de l'adoption de l'actuelle définition, le terme *contrevenant d'importance hautement prioritaire* était utilisé, conformément aux critères établis dans la politique d'exécution.

La nouvelle définition véhicule un sens plus large et elle tient compte davantage du facteur risque. Dans la pratique, on doit établir une évaluation du type cote de danger, au titre du *Superfund*, dans le cas de chaque établissement, avant de pouvoir classer un établissement dans la catégorie *infraction importante* due à un *risque* d'exposition, qu'il y ait eu ou non infraction réelle (p. ex., par suite d'un rejet). Inversement, un rejet *réel*, s'il est suffisamment éloigné des sources d'eaux souterraines et s'il est situé en aval des lieux habités, peut être considéré comme une infraction mineure (et non comme une infraction importante), du fait d'un moindre risque d'exposition.

---

[51] US PIRG, *Dirty Water Scoundrels: State-by-State Violations of the Clean Water Act by the Nation's Largest Facilities*, dernière version, 25 mars 1997, <http://www.pirg.org/pirg/enviro/water/dws97/index.htm>.

[52] General Accounting Office (GAO), *Water Pollution: Many Violations have not Received Appropriate Enforcement Action*, GAO/RCED-96-23, mars 1996.

2.5 Les systèmes et les méthodes de collecte de données sur le respect des prescriptions

L'EPA et les États entretiennent des bases de données qui contiennent de l'information sur le respect et l'application des prescriptions. Comme les États sont tenus de fournir à l'EPA des informations déterminées en matière de respect et d'application des prescriptions en vertu des accords régissant l'octroi de subventions aux États par l'EPA, les bases de données de certains États sont plus ou moins calquées sur les bases de données de l'administration fédérale, tout en renfermant des informations supplémentaires propres aux États. D'autres États, par exemple le Massachusetts, ont mis sur pied des bases de données dont la structure diffère nettement de celle des bases de données fédérales, ce qui crée parfois des difficultés lorsqu'il s'agit de transmettre à l'EPA les données requises. La plupart de ces bases de données sont propres à un programme ou à un milieu déterminés. Cependant, l'EPA aussi bien que plusieurs États consacrent de plus en plus d'efforts à établir des bases de données qui assurent une information multimilieux sur chaque établissement.

2.5.1 Les bases de données fédérales sur le respect des prescriptions

L'EPA a 17 bases de données qui réunissent de l'information sur le respect des prescriptions. Certaines sont propres à un milieu, d'autres combinent des informations sur l'ensemble des milieux. Dans chacune des lois relatives à la protection des milieux, y compris la CWA, la RCRA et la CAA, on trouve des dispositions qui prévoient la collecte d'informations en matière de respect des prescriptions sur les établissements soumis aux lois fédérales relatives à l'environnement.

Dans le passé, la collecte et l'organisation des données se faisaient par milieu. Les systèmes des bases de données ont été entretenus et mis à jour séparément. Les informations rassemblées par chaque base de données sont fonction des obligations imposées par la loi qui s'applique et par les règles spécifiques qui régissent la collecte et l'organisation des données dans chaque base.

2.5.1.1 Les bases de données fédérales monomilieu

Les principales bases de données relatives à un milieu unique sont les suivantes :

- *Le sous-système relatif aux établissement de l'AIRS.* La base de données de ce sous-système contient des données sur les émissions ainsi que sur le respect et l'application des prescriptions pour les sources fixes d'émissions atmosphériques réglementées par l'EPA, par les États et par les organismes locaux de lutte contre la pollution atmosphérique. Les données relatives au respect des prescriptions sont divisées en deux catégories : des données par établissement et des données par point d'émission. Les données sur les établissements concernent le respect des prescriptions par l'établissement, le classement de l'établissement, les inspections et toutes autres mesures prises à l'endroit de l'établissement. La base contient des données semblables sur chaque point d'émission. Les données sur les points d'émission sont recueillies et mises à jour par les organismes étatiques et/ou par des structures locales.

- Le *Permit Compliance System* (PCS). Le PCS contient des informations tirées des permis autorisant certains établissements à effectuer des rejets dans les voies d'eau navigables des États-Unis, comme le veut le règlement qui régit le NPDES, adopté en application de la CWA. Ce système contient des informations au sujet des obligations imposées par les permis, au sujet des inspections et au sujet du respect et de l'application des prescriptions. Les catégories de données sont les suivantes : données sur l'établissement et les émissaires intéressant le permis; obligations de contrôle concernant chaque émissaire; mesures fournies; dérogations au calendrier de mise en conformité; informations concernant les inspections; vérification relative à l'épuration préalable; mesures d'exécution; activités de suivi du permis.

- *Le système d'information de la RCRA.* Il s'agit d'un système national de gestion de programme et d'inventaire concernant les entreprises de manutention des déchets dangereux visées par la RCRA. On entend par *entreprises de manutention des déchets* les établissements de traitement, de stockage et d'élimination, les producteurs de grandes quantités de déchets, les producteurs de petites quantités de déchets et les transporteurs de déchets. Le système contient des informations d'ordre général sur les entreprises qui manutentionnent des déchets, sur la situation en matière de délivrance de permis et de mesures correctives ainsi que sur le respect et l'application des prescriptions.

- *Autres bases de données.* Les informations concernant le respect et l'application des prescriptions aux fins d'autres programmes sont rassemblées dans des bases de données telles que le système de suivi des substances toxiques relevant de la FIFRA, le système de suivi relevant de la FIFRA et de la TSCA, le système de suivi des entreprises d'amiante (ACTS, *Asbestos Contractor Tracking System*) et le système national de registre de l'amiante (NARS, *National Asbestos Registry System*).

2.5.1.2 L'intégration multimilieux des données fédérales sur le respect des prescriptions : la base de données IDEA

En 1991, l'EPA a entrepris d'établir une nouvelle base de données, l'IDEA (*Integrated Data Enforcement Analysis*, Analyse des données agrégées sur l'application des lois), afin de rassembler les données dispersées dans les bases de données relatives aux différents programmes. En 1996, le public s'est vu accorder l'accès à la base IDEA.

Actuellement, la base IDEA intègre les informations provenant de 17 bases de données de l'EPA. Les usagers de la base IDEA peuvent obtenir les données nécessaires à l'exécution d'analyses multimilieux au sujet des établissements réglementés. On peut se servir de la base IDEA pour retracer le comportement passé d'un établissement donné au chapitre du respect des prescriptions, pour isoler un groupe d'établissements répondant à certains critères et pour produire des données globales sur un secteur d'activité déterminé. La base IDEA permet à l'OECA de compiler des statistiques sur le taux de respect des prescriptions multimilieux par type d'industrie (code de classification type des industries, ou code SIC) et de repérer les secteurs d'activité caractérisés par un faible taux de respect des prescriptions ou par un faible taux d'inspections.

L'OECA travaille également à améliorer la base IDEA afin que celle-ci soit en mesure de compiler des statistiques sur le respect des prescriptions non seulement par établissement, par État, par région ou par code SIC, mais également par entreprise mère. L'OECA pourra ainsi examiner les caractéristiques de respect des prescriptions par entreprise, ce qui est intéressant du fait que plusieurs des points faibles ou des points forts d'une entreprise à ce chapitre sont susceptibles de se reproduire à la grandeur de l'entreprise mère. De cette façon, l'OECA pourra effectuer un ciblage qui lui permettra d'utiliser de façon plus efficiente les ressources dont elle dispose aux fins de contrôler et d'assurer le respect des prescriptions[53].

2.5.1.3 L'utilisation et l'analyse, par l'administration fédérale, des données sur le respect des prescriptions

L'OECA utilise les données de la base IDEA et des bases de données monomilieu afin d'établir des priorités nationales en matière de contrôle et d'application des prescriptions. Sa division de la planification, du ciblage et des données concernant l'application des lois est chargée de fournir, en matière de planification, de ciblage, d'évaluation et d'information, les ressources, les produits et les services nécessaires pour assurer le respect le plus intégral possible des dispositions légales relatives à l'environnement. La division produit des analyses de données aux fins des mesures destinées à surveiller et à assurer le respect des prescriptions. Cette division compile également des statistiques sur les priorités en matière d'information aux fins du contrôle, du respect et de l'application des prescriptions, qui déterminent des taux de respect par milieu, par région et par secteur d'activité. Ces statistiques permettent de comparer les données sur le respect des prescriptions, notamment en ce qui concerne le nombre d'infractions importantes et le pourcentage correspondant, la fréquence des inspections ainsi que les informations des États et de l'EPA sur les

[53] Information tirée d'Enviro$ense, <http://es.epa.gov> (site consulté le 13 juillet 1998).

mesures d'exécution. On utilise également les données sur le respect des prescriptions pour quantifier et apprécier les méthodes, les activités et les résultats des programmes de l'EPA relatifs au respect et à l'application des prescriptions, de même que pour évaluer et comparer les taux de respect des lois relatives à l'environnement entre les régions et les États. Les données et les outils d'analyse procurent à l'OECA la capacité de contrôler les résultats des activités visant à assurer le respect des prescriptions à l'échelon régional et à l'échelon des États.

Voici quelques exemples d'analyses de données :

- l'utilisation de données du TRI conjointement avec des données sur le respect des prescriptions en vue de détecter les secteurs d'activité qui présentent un risque pour l'environnement;
- l'utilisation de la base de données IDEA conjointement avec les statistiques de rejets du TRI classées selon le degré de danger en vue d'analyser les données sur le respect des prescriptions par secteur. Une telle analyse, menée récemment par l'OECA, a permis de repérer des secteurs d'activité qui pourraient faire l'objet d'un contrôle insuffisant en raison de leur taille, alors qu'ils sont susceptibles de présenter un risque important pour l'environnement;
- la comparaison des régions ou des États au plan du respect des prescriptions.

Les statistiques de l'OECA compilées aux fins de l'établissement des priorités permettent de comparer les régions en ce qui concerne les résultats des activités de contrôle. Traditionnellement, l'EPA a utilisé ces statistiques et les statistiques antérieures, soit celles du *Strategic Targeted Activities for Results System* (STARS, Système de ciblage des activités pour de meilleurs résultats), conjointement avec d'autres statistiques d'activité comme le nombre de mesures coercitives appliquées ou le montant des sanctions imposées aux fins d'évaluer l'action menée à cet égard, à la fois à l'échelon national et à l'échelon régional. De concert avec les États, l'OECA s'efforce d'élaborer des indicateurs de base aux fins d'évaluer l'action des États relativement aux programmes dont la responsabilité leur est transférée, de même que l'action des autorités fédérales[54].

2.5.1.4 Les problèmes et les insuffisances des bases de données fédérales

L'EPA et les États déploient actuellement des efforts considérables afin d'élaborer de meilleurs instruments pour mesurer le respect des prescriptions. Au cours de cette démarche, l'EPA aussi bien que les intéressés à l'échelon des États ont noté un certain nombre d'insuffisances concernant l'objet, l'utilité et l'exactitude des données. Les observations et les suggestions sont recueillies de deux façons : une table ronde des parties intéressées à la *National Performance Measures Strategy* (Stratégie nationale de mesure de la performance) de l'OECA et un sondage effectué auprès du personnel des services régionaux de l'EPA par le groupe de travail de l'OECA chargé de la qualité des données. Nous examinons ci-dessous quelques-uns des thèmes abordés.

- Plusieurs des participants au sondage se sont dits préoccupés du fait que les systèmes nationaux contiennent trop peu d'informations qui puissent être utiles à l'échelon régional. Selon un des observateurs, les données ne sont pas adaptées aux besoins de leurs activités quotidiennes, et le fait d'affecter des ressources à l'entretien des bases de données dans les régions et dans les États a des incidences négatives.

[54] *Ibid*., entretien avec Richard Duffy, 27 février 1997.

- L'insuffisance du personnel, le peu d'importance accordée à la collecte des données et l'absence d'un soutien convenable sur le plan de la saisie et de la mise à jour des données à l'échelon régional sont autant de facteurs qui nuisent à la qualité des données[55].

- On ignore combien d'établissements ne figurent pas dans les bases de données de l'EPA sur le respect des prescriptions. On a fait de temps à autre des efforts, à différents endroits et à l'égard de différents milieux, en vue de repérer les établissements qui ne communiquent pas d'informations dans le cadre du TRI ou qui ne possèdent pas de permis. Chaque année, comme l'indique le rapport annuel d'activité de l'OECA, des entreprises se voient imposer des amendes pour ne pas avoir communiqué les informations requises ou ne pas avoir obtenu les permis requis.

- Les bases de données fédérales accordent une importance disproportionnée aux grands établissements sujets à de fréquentes inspections. Les établissements qui produisent de petites quantités de déchets, les sources mineures et les sources diffuses d'émissions atmosphériques, les établissements qui effectuent peu de rejets, etc., sont sous-représentés. Il est très difficile de connaître la situation, à l'échelle nationale, quant au respect des prescriptions par ces sources. Le système d'information sur le respect des prescriptions souffre de semblables lacunes parce que les États ne sont pas tenus de verser des données dans les bases de données nationales en ce qui touche les petits établissements. À titre d'exemple, aucune information sur le respect des prescriptions par les établissements classés mineurs dans le NPDES (soit les établissements dont le volume de rejets est inférieur à 3,7 millions de litres par jour) n'est versée dans la base de données du système de contrôle des permis.

- Un autre facteur qui explique l'existence de lacunes tient au fait que certains établissements peuvent ne faire l'objet que de rares visites d'inspection. Jusqu'à tout récemment, dans le cas du programme relatif à la qualité de l'eau, seuls les établissements à l'origine de rejets importants dans le NPDES (soit des rejets représentant plus de 3,7 millions de litres par jour) faisaient l'objet d'une inspection annuelle obligatoire. Le système recueillait donc peu d'informations sur la situation des émetteurs mineurs effectuant leurs rejets dans une petite étendue d'eau. On accorde maintenant davantage de latitude aux régions afin qu'elles puissent choisir d'inspecter des émetteurs mineurs plutôt que d'effectuer l'inspection annuelle d'un émetteur majeur, sous réserve qu'elles puissent justifier cette décision.

- Une autre raison qui explique les lacunes du système d'information sur le respect des prescriptions réside dans le caractère indirect de l'information en ce qui a trait à certains émetteurs de rejets. L'information concernant le respect des prescriptions dans le cas des établissements industriels effectuant leurs rejets dans le réseau d'assainissement public n'est pas versée séparément dans la base de données du PCS et n'est pas directement accessible à l'EPA à des fins d'analyse. En 1992, l'EPA a réalisé une étude statistiquement significative qui a mesuré le non-respect des prescriptions dans 640 établissements industriels raccordés à 60 réseaux d'assainissement publics répartis un peu partout au pays. Cette étude devait fournir une base de référence en vue de suivre l'évolution de la situation au plan du respect des prescriptions. Aucune autre analyse n'a été effectuée depuis.

- Dans certains cas, le fait que la seule source d'information soit les inspections ou encore de rares essais de référence, qui ne renseignent dans les deux cas que sur un moment précis au cours de l'année, plutôt que de fournir des informations périodiques ou continues, peut entraîner des lacunes dans le système d'information sur le respect des prescriptions.

---

[55] Les régions qui utilisent les données à des fins d'évaluation et qui en contrôlent la qualité signalent de meilleurs résultats. Par exemple, un répondant de la région 4 affirme : « Nous n'avons pas de problèmes majeurs quant à la qualité des données, car : 1) nos États (qui introduisent 90 % des données) comprennent tous très bien les données et les procédures d'entrée de données; 2) nous possédons un ensemble de rapports portant sur des données d'évaluation dans le menu des rapports du système d'information de la RCRA, que nous effectuons au moins une fois par année lors de l'examen semestriel du travail des États dans le cadre des programmes dont la responsabilité leur a été déléguée. » Selon le commentateur, les États corrigent les erreurs rapidement.

2.5.2 Les bases de données des États sur le respect des prescriptions

Parfois, les bases de données des États contiennent à peu près les mêmes données que les bases de données de l'EPA, mais elles contiennent souvent des données plus nombreusese et plus détaillées que ne l'exige l'EPA. Voici quelques exemples.

- La base de données de l'Illinois sur le respect des prescriptions relatives à la qualité de l'air est semblable à la base de données fédérale AIRS, mais elle renferme des informations sur de plus petits établissements. Elle signale tous les critères de l'EPA concernant les infractions importantes ainsi que les critères des États concernant les impacts « sensibles » (p. ex., le fait qu'une infraction puisse entraîner une action en vertu du droit de l'environnement ou qu'une infraction puisse être la cause d'une blessure à un membre du personnel de l'entreprise ou du public). La base de données de l'Illinois signale également des infractions mineures, tels les retards à fournir les informations requises dans le cas des sources mineures. Comme l'Illinois possédait un système de permis d'émission avant la création du programme associé à la partie V de la CAA et comme ce système englobe des sources n'atteignant pas le seuil fixé dans la partie V, les établissements considérés dans la base de données de l'Illinois sont beaucoup plus nombreux que les établissements soumis à l'obligation de communiquer des informations à l'EPA[56].

- La Texas Natural Resource Conservation Commission (TNRCC, Commission de la conservation des ressources naturelles du Texas) possède des bases de données monomilieu utilisées à des fins de contrôle, bases qui sont maintenues et gérées de façon indépendante. Dans le programme de la RCRA, les informations concernant les inspections et les résultats des inspections sont entrées dans les bases de données distinctes de chaque service régional, le seul endroit où toutes les données sont réunies. Les informations à fournir au système d'information de la RCRA sont transmises à l'administration centrale de la TNRCC et à la région 6. Toutes les données sur le respect des prescriptions relatives à la qualité de l'air et de l'eau sont stockées dans des bases de données de l'administration centrale de la TNRCC, à Austin. Comme l'EPA n'a pas transféré à la TNRCC le pouvoir d'appliquer le programme fédéral de délivrance des permis de rejet dans les eaux (NPDES), la TNRCC ne transmet à l'EPA aucune donnée sur le respect des prescriptions relatives à la qualité de l'eau. La majorité des données associées aux programmes sur la qualité de l'air transmises à la base de données AIRS de l'EPA le sont par la base de données sur le respect des prescriptions relatives à la qualité de l'air, soit la base de données sur les sources ponctuelles. Une base de données distincte de la TNRCC compile des données sur les mesures d'exécution relatives à l'ensemble des programmes. Les données sur les causes concernant la qualité de l'air, par exemple, sont versées de la base de données sur l'application des prescriptions à la base de données sur les sources ponctuelles de la TNRCC et à la base de données AIRS de l'EPA[57].

Certains États, toutefois, ont mis sur pied ou travaillent à mettre sur pied des systèmes de données qui permettent l'analyse par établissement. Par exemple, le ministère de l'Environnement du Massachusetts a créé un fichier maître des établissements, conçu pour être utilisé parallèlement au programme des inspections multimilieux de l'État. Chaque établissement porte un numéro, et le fichier de l'établissement contient des informations sur les permis de celui-ci, sur les résultats passés des inspections et sur la situation actuelle quant au respect des prescriptions relativement à l'ensemble des programmes. Le fichier maître des établissements permet de constater l'existence d'une infraction, mais il ne précise pas sa nature; si l'on veut des renseignements sur une infraction, il faut consulter des documents dont il n'existe qu'une copie papier. Le système n'utilise pas de drapeau pour signaler les infractions importantes

[56] Illinois EPA, *Violation Detection and Classification*, mai 1997; entretiens avec Miles Zamco et John Kolash, IEPA, *Enforcement Response Plan*, section 3.

[57] Information obtenue auprès d'Anne Dobbs et de Jeffie Barbee, TNRCC, décembre 1997.

ou les contrevenants importants, ce qui crée des problèmes lorsqu'il s'agit de transmettre les données à l'EPA. Le fichier maître du Massachusetts sur les établissements facilite la recherche d'informations sur le respect des prescriptions par secteur d'activité[58].

2.6 Les mesures en faveur de l'autosurveillance volontaire

Comme nous l'avons vu précédemment, l'autosurveillance obligatoire assortie d'une obligation d'information a toujours constitué un élément fondamental de la politique fédérale et de la politique des États en matière de contrôle, mais, plus récemment, l'EPA et les États ont manifesté beaucoup d'intérêt pour l'autosurveillance volontaire doublée d'une communication volontaire d'informations. Les programmes et les politiques adoptés en faveur d'une autosurveillance volontaire avec communication d'informations visent à inciter les établissements à prendre davantage en charge le contrôle du respect des prescriptions environnementales imposées par l'administration fédérale, par les États et par les autorités locales et à permettre la réaffectation des effectifs limités dont disposent les pouvoirs publics dans le domaine du contrôle, de façon que ces effectifs soient utilisés le plus efficacement possible[59]. Les programmes fondés sur l'action volontaire sont généralement conçus dans le but de consolider les pratiques déjà existantes des entités réglementées et de susciter un recours accru à ces pratiques. Les mesures appliquées par les pouvoirs publics afin de favoriser l'autosurveillance volontaire que nous décrivons ci-après concernent les moyens mis en œuvre par les entreprises relativement à la vérification environnementale et à la mise en place de systèmes de gestion de l'environnement[60].

2.6.1 Les programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue de favoriser l'autosurveillance volontaire

Depuis 1986, l'EPA et plusieurs États ont élaboré une politique et adopté une législation qui s'efforcent d'inciter les entreprises à effectuer de leur propre chef des vérifications environnementales destinées à contrôler le respect des dispositions légales relatives à l'environnement[61]. Ces actions des pouvoirs publics visent à établir des mesures en faveur de l'autosurveillance volontaire s'ajoutant aux mesures incitatives que prévoient les vigoureux programmes des organismes de protection de l'environnement dans le domaine de l'application des dispositions. Les pouvoirs publics s'efforcent ainsi d'encourager un mouvement déclenché par les entreprises dans le but de prévenir tout risque de responsabilité importante en cas de dommages à l'environnement ou de prévenir les coûts et les problèmes d'image de marque qui résultent de l'imposition d'amendes en cas d'infraction à des dispositions relatives à l'environnement (on trouvera plus d'information sur la vérification environnementale à la section 3).

Les mesures prises par l'EPA et par les États en vue de favoriser la vérification environnementale par les entités réglementées se sont inspirées de deux grandes préoccupations :

- L'accroissement des obligations légales et les compressions budgétaires grandissantes auxquelles sont confrontés les organismes de réglementation ont fait qu'il est devenu nécessaire pour les pouvoirs publics de compléter leur programme de contrôle à l'aide de mesures d'autosurveillance appliquées par les entreprises (une prise de conscience qui a également contribué à susciter des actions en vue d'étendre le champ du contrôle réglementaire obligatoire, par exemple en vertu de la règle intitulée *Compliance Assurance Monitoring* [CAM, Vérification du programme d'assurance de la conformité] et des règles antérieures prévoyant un contrôle accru).

---

[58] Information obtenue auprès de Kim Kreiton, Massachusetts DEP, juin 1997.

[59] Consulter *Incentives for Self-Policing: Discovery, Disclosure, Correction and Prevention of Violations*, politique révisée de l'EPA, *Federal Register* 60, 66707, 12 décembre 1995.

[60] Les pages qui suivent mettent l'accent sur les programmes et les mesures mis en œuvre par les pouvoirs publics; pour plus d'information sur le rôle de l'industrie face aux vérifications environnementales et aux systèmes de gestion de l'environnement, prière de consulter la section 3.

[61] L'EPA a publié l'*Environmental Auditing Policy Statement* en 1986, *Federal Register* 51, 25004-25010, 9 juillet 1986.

- Les craintes des entreprises au sujet de l'utilisation possible des rapports de vérification par les pouvoirs publics pourraient avoir pour conséquence de stopper ou de restreindre le développement de la vérification environnementale dans le secteur privé. Par exemple, les entreprises craignent :
  - qu'un rapport de vérification de conformité qui révélerait des infractions puisse constituer l'élément probant qui permette à un plaignant de transformer une poursuite au civil en une poursuite au pénal;
  - qu'un tel rapport puisse servir de pièce justificative aux fins de l'imposition d'amendes dans le cadre de procédures coercitives au civil.

La nécessité de dissiper cette inquiétude des dirigeants d'entreprises est l'un des motifs qui ont poussé l'EPA et plusieurs États à prendre diverses mesures et à passer des lois qui restreignent les circonstances où une vérification effectuée par une entreprise peut être utilisée pour les besoins d'une mesure coercitive.

2.6.1.1 La politique de l'EPA en matière d'autovérification

Le 18 décembre 1955, l'EPA a rendu publique la version définitive de sa déclaration de politique générale intitulée *Incentives for Self-Policing: Discovery, Disclosure, Correction and Prevention of Violations*[62]. Cette déclaration vise à favoriser un plus grand respect des lois relatives à l'environnement par des mesures destinées à inciter les entreprises à détecter, à déclarer et à corriger les infractions au moyen de vérifications environnementales non obligatoires. Les mesures d'encouragement mises en place par la politique citée visent à compléter les mesures d'encouragement associées au vigoureux programme de l'EPA en matière d'application des dispositions, sans pour autant saper la capacité de l'EPA de faire respecter les dispositions des lois fédérales relatives à l'environnement.

Afin d'encourager l'autovérification, la politique adoptée supprime les pénalités fondées sur la gravité de l'infraction et ne recommande pas de poursuivre au pénal les entreprises lorsque les infractions sont constatées par voie de vérification librement exécutée ou par tout autre moyen qui témoigne de la diligence raisonnable manifestée par l'entité, dans la mesure où celle-ci déclare rapidement l'infraction et prend sur-le-champ des mesures correctives. L'EPA, toutefois, conserve le pouvoir de récupérer un montant correspondant à tout avantage économique qu'une entreprise pourrait tirer du fait d'avoir reporté un investissement nécessaire au respect des prescriptions.

De façon plus particulière, les entreprises doivent respecter neuf conditions pour éviter de se voir imposer au civil des sanctions fondées sur la gravité de l'infraction et de se voir poursuivre au pénal.

- L'infraction doit avoir été découverte soit au moyen d'une vérification environnementale systématique, objective et périodique, soit au moyen d'un procédé systématique, fondé sur des documents, qui témoigne de la diligence raisonnable manifestée par l'entité pour ce qui est de prévenir les infractions, de les détecter et d'y remédier. L'EPA peut exiger de l'entreprise que celle-ci rende publique une description de ses actions en matière de vérification ou de diligence raisonnable pour bénéficier d'une réduction de pénalité. Le public pourra ainsi juger de l'efficacité des systèmes de gestion visant à assurer le respect des prescriptions et acquérir une plus grande confiance dans ces systèmes.
- L'infraction doit être détectée par un contrôle à caractère volontaire et elle doit être déclarée à l'EPA sans tarder. L'infraction doit être détectée par un moyen librement mis en œuvre et non par un contrôle, un échantillonnage ou un procédé de vérification imposé en vertu d'une loi, d'un règlement, d'un permis, d'une ordonnance judiciaire, d'un arrêté administratif ou d'une ordonnance de confirmation. L'exonération de pénalité s'applique dans la mesure où la constatation de l'infraction résulte d'une action volontaire, indépendamment du fait qu'il puisse exister une obligation générale de déclaration des infractions.
- L'infraction doit être déclarée à l'EPA dans les dix jours qui suivent sa constatation.

[62] *Federal Register* 60, 66706-66712, 21 décembre 1995.

- L'infraction doit être constatée et déclarée à l'initiative de l'entreprise et non en conséquence d'une mesure coercitive ou du dépôt d'une plainte par un tiers.
- La cause de l'infraction doit être corrigée dans le plus bref délai, et tout tort dû à l'infraction doit être réparé.
- L'entreprise doit accepter de prendre des mesures en vue de prévenir une répétition de l'infraction, notamment améliorer les moyens qu'elle met en œuvre à des fins de vérification et de diligence raisonnable dans le domaine de l'environnement.
- Aucune infraction identique ou étroitement apparentée ne doit s'être produite à l'établissement concerné au cours des trois années précédentes ni ne doit avoir fait partie d'une série d'infractions au cours des cinq années précédentes.
- L'infraction ne doit avoir eu aucune incidence néfaste importante et ne doit avoir présenté aucun danger imminent et important pour la santé ou pour l'environnement.
- L'entreprise doit coopérer avec l'EPA en fournissant les informations nécessaires pour déterminer s'il y a lieu d'atténuer la sanction[63].

Certains observateurs du secteur privé ont soutenu que l'approche de l'EPA n'encouragerait pas suffisamment les entreprises à opérer une autosurveillance volontaire par voie de vérification. Selon ces observateurs, les entreprises n'effectueront pas de vérification, car l'EPA n'est pas légalement tenue d'atténuer les sanctions en cas d'infraction révélée par une vérification; en effet, à la différence d'un règlement ou d'une loi, la politique de l'EPA n'a pas force exécutoire. Selon les mêmes observateurs, le fait que la politique de l'EPA permet à celle-ci d'imposer une sanction visant à récupérer tout gain associé à une infraction constatée par voie de vérification exécutée volontairement a pour conséquence de dissuader les entreprises d'exécuter de telles vérifications. En outre, affirment les entreprises, le fait qu'une vérification puisse être utilisée par un tiers dans le cadre d'une poursuite tend également à décourager les intéressés d'effectuer des vérifications. Enfin, certains observateurs disent que les neuf conditions à remplir pour bénéficier d'une sanction atténuée sont trop complexes et trop restrictives pour inciter les entreprises à effectuer volontairement des vérifications afin de s'assurer qu'elles respectent les lois relatives à l'environnement. Beaucoup d'entreprises préconisent de protéger les vérifications environnementales au moyen d'un privilège relatif à la preuve, qui préviendrait l'usage des vérifications à des fins coercitives et mettrait les entreprises à l'abri de toute mesure coercitive lorsqu'elles exécutent une vérification, une position qu'un certain nombre d'États ont endossée dans leur législation, mais avec laquelle l'EPA est en désaccord pour plusieurs raisons, comme nous le verrons dans la section qui suit. Malgré les réserves formulées par certaines entreprises, de vastes secteurs de l'industrie ont appuyé la politique de l'EPA, comme en témoigne le fait que, en date du mois d'août 1997, plus de 500 établissements avaient déclaré des infractions à l'EPA en vertu de la politique citée[64].

2.6.1.2 Les lois et politiques des États relativement à l'autovérification et au privilège relatif à la preuve et/ou à l'immunité

Les États ont adopté toute une gamme d'approches à l'égard de l'autovérification. En date du mois de décembre 1997, 11 États avaient adopté, en matière de publication d'informations par les entreprises, une politique plus ou moins conforme à celle de l'EPA (p. ex., la Californie, dont il est question plus loin), tandis que 24 États avaient adopté des dispositions visant à protéger les résultats des vérifications effectuées par les entreprises contre toute publicité et/ou à exonérer les entreprises de sanctions ou encore à les protéger contre toute mesure coercitive. Certaines des lois adoptées

---

[63] Voir également EPA, Office of Regulatory Enforcement, *Audit Policy Interpretive Guidance*, janvier 1997.

[64] Voir les exemples, commentaires et réponses de la California Manufacturer's Association et de l'*Environmental Auditing Roundtable* au sujet de la polique semblable de la Cal/EPA. *Memorandum from Gerald G. Johnston, Cal/EPA Assistant Secretary for Law Enforcement and Counsel, to Directors, Executive Officers, Chief Counsel, Enforcement Chiefs, Cal/EPA Policy on Incentives for Self-Evaluation*. Information sur les déclarations fournie par Gary Jonessi (OECA).

par les États diffèrent de la politique de l'EPA en matière de sanction atténuée en ce qu'elles protègent les résultats des vérifications contre toute publicité au moyen d'une formule de privilège relatif à la preuve et/ou qu'elles accordent l'immunité aux entreprises relativement aux infractions constatées par voie de vérification. L'EPA est en pourparlers actuellement avec les États au sujet de ces dispositions qui, estime-t-elle, pourraient affaiblir sa capacité de faire respecter les obligations fédérales[65].

L'EPA s'oppose à plusieurs de ces lois parce qu'elles sapent le pouvoir d'exécution que les États doivent posséder aux termes de la loi fédérale pour être admissibles à une délégation de pouvoir ou à une autorisation en matière d'exécution des programmes. À cause de l'incidence de ces lois sur la capacité des États de contrôler et d'assurer le respect des lois fédérales relatives à l'environnement, l'EPA a retardé l'approbation de certains programmes de compétence fédérale dont les États souhaitent assumer la responsabilité.

L'EPA a publié une circulaire pour aider les intéressés à déterminer quelles sont les lois des États, en matière de vérification, qui restreignent trop le pouvoir d'exécution dont un État a besoin pour être en mesure de veiller à l'application des lois fédérales relatives à l'environnement, une situation qui peut amener l'EPA à refuser une délégation de responsabilité ou l'approbation d'un programme. La circulaire, qui se fonde sur les dispositions législatives relatives à la délégation de responsabilité, précise ce qui suit :

Les dispositions concernant l'immunité :

- ne doivent pas rendre inopérant le pouvoir de l'État d'obtenir des mesures de redressement immédiates et complètes par voie d'injonction à l'encontre des pollueurs;
- ne doivent pas empêcher un État d'imposer des amendes au civil en cas d'avantage économique important résultant d'une infraction, d'infractions répétées, d'infractions à une ordonnance judiciaire ou à un arrêté administratif, d'atteinte grave ou d'infraction susceptibles de se traduire par un danger imminent et important pour la santé ou l'environnement; et

Les dispositions concernant le privilège relatif à la preuve :

- doivent laisser à l'État suffisamment de pouvoir en matière de collecte d'informations pour que celui-ci soit en mesure d'exécuter les programmes fédéraux;
- doivent protéger le droit du public de surveiller le respect des prescriptions et d'engager une action collective en cas d'infraction aux dispositions d'une loi fédérale;
- doivent faire en sorte que le privilège relatif à la preuve ne puisse s'appliquer aux enquêtes criminelles, aux affaires instruites par un jury d'accusation et aux poursuites, ou doivent soustraire tout élément probant relatif à un acte criminel au champ d'application du privilège.

Les préoccupations et la réaction de l'EPA aux mesures en faveur de l'autovérification par voie de dispositions légales prévoyant un privilège relatif à la preuve ou une immunité qui ne répondent pas aux critères ci-dessus sont illustrées dans un texte de l'organisme en réponse à la *Texas Environmental, Health and Safety Audit Privilege Act* (Loi du Texas sur le privilège relatif à la preuve associé à la vérification en matière de sécurité, de santé et d'environnement), que nous examinons plus loin.

Californie : l'encouragement à l'autovérification fondé sur la politique de l'EPA

La California Environmental Protection Agency (Cal/EPA) a élaboré une politique qui encourage la vérification volontaire en considérant la vérification comme un facteur atténuant dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire relatif à l'application des prescriptions environnementales. La politique de la Cal/EPA ressemble beaucoup à la politique de l'EPA en faveur de la vérification. Ce qui a incité la Cal/EPA à adopter sa politique à l'égard de la vérification,

[65] OECA, EPA, *State Audit Privilege and Immunity Pending and Enacted Legislation/Policies Fact Sheet*, décembre 1997.

c'est la prise de conscience du fait que la forte augmentation du nombre d'entreprises réglementées rend nécessaire d'intégrer l'autosurveillance volontaire et la déclaration volontaire des infractions à l'action générale de la Cal/EPA en matière d'application des lois et d'en faire un élément important de cette action.

La politique de la Cal/EPA est semblable à celle de l'EPA en ce qui touche les points suivants :

- elle supprime les sanctions fondées sur la gravité de l'infraction;
- elle ne recommande pas d'engager des poursuites au pénal contre l'entreprise lorsqu'une infraction est constatée par voie de vérification volontaire ou par tout autre moyen librement mis en œuvre qui témoigne de la diligence raisonnable manifestée par l'entité, dans la mesure où celle-ci déclare l'infraction sans tarder et prend sur-le-champ des mesures en vue de corriger la situation;
- elle n'accorde pas de privilège relatif à la preuve ni d'immunité à l'entreprise qui effectue une vérification relativement aux infractions constatées;
- elle incorpore la définition de *diligence raisonnable* adoptée par l'EPA et l'obligation de remplir les neuf conditions spécifiées pour qu'une atténuation de sanction puisse être envisagée.

La politique de la Cal/EPA se distingue de celle de l'EPA en ce qu'elle prévoit un mécanisme qui répond à certaines des préoccupations manifestées par les entreprises quant à la nécessité d'une définition plus précise de ce qui constitue un programme de vérification acceptable. La politique de l'EPA, par exemple, encourage les entreprises à instaurer des programmes d'autovérification ou des programmes visant à assurer une diligence raisonnable, mais elle comporte peu d'indications quant à la nature des programmes admissibles. La politique de la Cal/EPA s'efforce de mieux renseigner les entreprises sur la nature des programmes admissibles en offrant, moyennant rémunération à l'acte, d'effectuer un examen des programmes de vérification et des programmes visant à assurer une diligence raisonnable. Cet examen permet aux entreprises d'obtenir une certification de leurs programmes avant qu'elles ne déclarent quelque infraction constatée dans le cadre de tels programmes[66].

Texas : les dispositions concernant le privilège relatif à la preuve associé à la vérification

Le 23 mai 1995, le Texas a adopté une loi qui accorde l'immunité et le privilège relatif à la preuve dans les cas de vérifications environnementales effectuées volontairement par les entreprises. Cette loi a été accueillie avec enthousiasme par les entreprises, mais l'EPA et les associations de défense de l'environnement ont exprimé de sérieuses réserves. Selon le texte de la loi, celle-ci a pour but d'encourager les entreprises, au moyen de l'immunité et du privilège relatif à la preuve, à effectuer volontairement des vérifications de leurs activités en vue de s'assurer que celles-ci respectent les dispositions législatives en matière d'environnement. En date du mois d'août 1997, 635 établissements réglementés avaient fait connaître à la TNRCC leur intention d'effectuer une vérification environnementale volontaire en vertu de la loi qui accorde l'immunité et le privilège relatif à la preuve. Cent deux de ces établissements ont communiqué les résultats de leurs vérifications à la Commission[67].

Après l'adoption de la loi du Texas concernant le privilège relatif à la preuve associé à la vérification, l'*Environmental Defense Fund* (Fonds de défense de l'environnement) a demandé à l'EPA de retirer à cet État la responsabilité du programme de contrôle de l'injection des déchets en profondeur du fait que la nouvelle loi risquait de restreindre la capacité de la TNRCC de faire respecter les obligations imposées par ledit programme. Des négociations ultérieures entre l'EPA et la TNRCC ont amené l'État à apporter des modifications à la loi (signées par le gouverneur de l'État en mai 1997 et entrées en vigueur le 1er septembre 1997) afin de répondre aux demandes suivantes de l'EPA, modifications qui ont consisté à :

[66] Note de service de Gerald G. Johnston (voir la note 64).

[67] TNRCC, Litigation Support Division.

- supprimer les dispositions concernant l'immunité et le privilège relatif à la preuve dans le cas d'une action au pénal;
- supprimer l'immunité dans les cas où une infraction se traduit par un danger sérieux pour la santé ou pour l'environnement;
- supprimer l'immunité dans les cas où une infraction a permis à son auteur d'obtenir un gain économique important, lui donnant un net avantage sur la concurrence;
- préciser qu'aucunes représailles ne doivent être exercées à l'endroit d'une personne ayant signalé une infraction aux autorités chargées de l'application des lois relatives à l'environnement;
- préciser que le privilège relatif à la preuve n'entame en rien le pouvoir de l'État de contrôler les informations dont la communication est rendue obligatoire par une loi fédérale ou étatique;
- assurer au public l'accès à l'information qui doit être rendue publique en vertu d'une loi fédérale ou étatique, que cette information soit visée ou non par le privilège relatif à la preuve[68].

De plus, le Texas a garanti par écrit à l'EPA que sa loi en matière de vérification n'entamait en rien son pouvoir ou sa capacité d'obtenir des injonctions ou de prendre des arrêtés d'urgence ni sa capacité d'obtenir ou d'utiliser de façon indépendante tout élément probant relatif à une infraction. L'EPA a fait savoir qu'à la suite de ces modifications et des accords intervenus, le programme du Texas répondait aux conditions concernant la délégation de responsabilité en matière d'exécution des programmes fédéraux[69].

2.6.2 Les programmes gouvernementaux en faveur de l'adoption de systèmes de gestion de l'environnement par les établissements réglementés[70]

Les systèmes de gestion de l'environnement (SGE) sont des dispositifs que les entreprises mettent en place afin de s'assurer que, en matière d'environnement, elles prennent les bonnes décisions et appliquent leurs programmes de la façon la plus efficace qui soit, de manière à protéger le plus possible le milieu naturel. L'autovérification constitue un élément clé de presque tous les SGE. De façon générale, toutefois, un SGE constitue plus qu'un programme de vérification destiné à détecter les situations de non-conformité et à y remédier : il constitue un système de gestion destiné à prévenir ces situations et à favoriser une amélioration constante des résultats au plan de l'environnement.

Comme cela s'est généralement produit dans le domaine de la vérification de conformité, le développement des SGE s'est fait à l'initiative du secteur privé. Les pouvoirs publics, néanmoins, ont contribué à l'étude de cette formule et ils en étudient les avantages possibles à des fins de contrôle et d'amélioration à long terme des résultats environnementaux par les établissements réglementés.

Le SGE le plus connu est la norme ISO 14001, une norme internationale d'application volontaire qui fournit un modèle de système de gestion de l'environnement. Cette norme a été mise au point par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), un organisme international non gouvernemental qui regroupe les associations nationales de normalisation de plus de 100 pays. L'association américaine membre de l'ISO, l'*American National Standards Institute* (ANSI, Institut des normes nationales américaines), travaille depuis plus de 75 ans à la coordination et à l'application des normes du secteur privé aux États-Unis. Les membres de l'ANSI proviennent de l'industrie et du commerce, des pouvoirs publics, des associations professionnelles et des associations de travailleurs[71].

---

[68] OECA, EPA, *Texas Audit Privilege and Immunity Fact Sheet 1*.

[69] *Ibid.*, p. 1-3.

[70] La section 3, qui porte sur le rôle des entreprises dans le contrôle de l'observation, donne des renseignements supplémentaires sur les SGE.

[71] ANSI en ligne, <http://web.ansi.org/default_js.htm> (site consulté le 13 juillet 1998). Les normes ANSI sont créées selon un consensus entre les organismes membres (comme c'est le cas pour les normes ISO).

La norme ISO 14001 demande aux entreprises ou aux établissements :

- d'établir une politique de l'environnement et de s'engager à appliquer cette politique;
- d'établir un plan en vue d'appliquer la politique adoptée;
- de mettre en œuvre le plan établi, notamment de définir des responsabilités et de les étayer par des documents, et de prévoir des ressources et une formation adaptées aux besoins;
- d'évaluer les résultats atteints en fonction de la politique et des objectifs établis;
- de prévoir une formule de mesures correctives en cas de résultats non conformes à la politique et aux objectifs établis (c.-à-d. une formule d'amélioration continue).

L'EPA et la plupart des organismes étatiques ont manifesté beaucoup d'intérêt pour la série de normes ISO 14000 et pour les avantages que les entreprises pourraient en tirer au plan de la gestion de l'environnement. On s'est dit plus sceptique devant certains commentaires enthousiastes au sujet de la norme ISO 14001, voulant par exemple qu'elle puisse remplacer un jour la réglementation. Selon certains, en ce qui touche l'assurance et le contrôle de la conformité, il y a dans les normes ISO 14000 des éléments à examiner avec soin afin de déterminer leur utilité et leurs limites en tant que moyens d'améliorer le respect des prescriptions réglementaires et de produire une meilleure information à ce sujet, dont les éléments suivants :

- la norme ISO 14001 présente une méthode de gestion visant à assurer l'atteinte des objectifs environnementaux établis par l'entité concernée; elle ne spécifie pas les résultats à atteindre au plan de l'environnement;
- la norme exige l'adoption d'une politique par laquelle l'entité concernée s'engage à respecter les prescriptions légales et réglementaires; elle n'exige pas le respect de ces prescriptions;
- la norme n'exige pas que les informations relatives au respect des prescriptions soient mises à la disposition de l'État ou du public[72].

2.6.2.1 Le rôle des SGE au plan de la surveillance : l'approche de l'EPA

Le Groupe de travail sur les SGE et la norme ISO 14001

En 1996, l'EPA a constitué un groupe de travail mixte fédéral-étatique chargé d'étudier les rapports entre les SGE et la norme ISO 14001 sur le plan du respect et de l'application des prescriptions réglementaires. Tous les grands services de l'EPA, 18 États ainsi que le ministère de la Justice étaient représentés au sein du Groupe, qui prévoyait rédiger en 1997 un rapport destiné :

- à définir une approche visant à vérifier l'hypothèse selon laquelle les SGE peuvent améliorer le respect des prescriptions et produire des résultats qui vont au-delà des prescriptions;
- à rechercher des moyens permettant d'évaluer jusqu'à quel point les SGE peuvent améliorer le respect des prescriptions et produire des résultats qui vont au-delà des prescriptions;
- à encourager l'emploi des mêmes méthodes d'évaluation dans les projets pilotes des États et de l'administration fédérale et à appliquer ces méthodes à l'analyse des données concernant le respect des prescriptions et les résultats atteints;

[72] Tibor, *ISO 14000: A Guide to the New Environmental Management Standards*, Irwin Professional Publishing, p. 34-75, 1996; Benchmark Environmental Consulting, *ISO 14000: An Uncommon Perspective*, novembre 1995. Voir également North American Working Group on Environmental Enforcement and Compliance Cooperation (EWG), *Environmental Management Systems and Compliance, Report to the Council of the North American Commission for Environmental Cooperation on Results and Recommendations Pursuant to Council Resolution 97-05*, <http://www.cec.org>, juin 1998.

- à favoriser la mise sur pied d'une base nationale de données sur les résultats des projets pilotes relatifs aux SGE.

En élaborant une méthode commune d'évaluation de la performance environnementale des établissements participant aux projets SGE/ISO 14001 avec l'EPA ou avec un État, l'EPA et les États participants espèrent pouvoir établir une méthode objective pour comparer la performance avant et après la mise en place d'un SGE, de même que pour faire le lien entre les résultats et les éléments des SGE auxquels sont dus les résultats[73].

Le Programme de leadership environnemental de l'EPA

L'*Environmental Leadership Program* (ELP, Programme de leadership environnemental) de l'EPA a pour but d'inciter les entreprises à utiliser des moyens novateurs, tels les SGE, les vérifications indépendantes et autocertifiées ainsi que la participation du public pour rendre des comptes quant au respect des prescriptions environnementales. Pour être admissible au Programme, un établissement doit faire la preuve qu'il a mis en place un SGE lui permettant de s'assurer qu'il exerce ses activités de façon à réduire au minimum toute atteinte à l'environnement. Les exigences de l'ELP relativement aux SGE sont semblables à celles de la norme ISO 14001, mais le Programme comporte également des exigences supplémentaires en ce qui touche le contrôle, la prévention de la pollution, les relations avec la population et d'autres activités concernant l'amélioration de l'environnement. L'enregistrement et la certification ISO 14001 ne sont pas exigés des participants à l'ELP.

Les entreprises qui participent à l'ELP bénéficieront d'une forme de contrôle allégé : par exemple, les établissements feront l'objet d'inspections moins fréquentes, les informations à fournir seront réduites, la délivrance des permis sera accélérée, la durée des permis sera accrue et les formalités relatives à la modification des permis seront simplifiées. En outre, on fera connaître au public les actions réalisées dans le cadre de l'ELP. Dix établissements du secteur privé et deux établissements fédéraux ont achevé un projet pilote d'une durée d'un an qui visait à mettre à l'essai certains éléments de l'ELP. L'EPA prévoit lancer de vrais projets ELP au cours de l'exercice. Les établissements doivent s'engager à participer à l'ELP pendant six ans. Pour être admissible, un établissement doit posséder un SGE pleinement opérationnel, c'est-à-dire un système conçu, mis en place et testé aux fins de s'assurer qu'il fonctionne correctement.

L'un des éléments de l'ELP relatifs au respect des prescriptions qui ne fait pas partie de la norme ISO 14001 est l'obligation d'établir et de rendre public un rapport annuel sur l'action menée dans le domaine de l'environnement. Ce rapport doit contenir des données sur le respect des prescriptions, y compris en ce qui touche la date où l'on a constaté d'éventuelles infractions, la date où l'on a déclaré ces infractions aux autorités, la nature des mesures prises par l'entité en vue de remédier à la situation et la cause fondamentale du problème. Mis à part l'établissement des rapports annuels, la conformité juridique doit être atteinte, et des vérifications du SGE doivent être exécutées au cours de la deuxième et de la cinquième année de l'ELP, qui en dure six[74].

2.6.2.2 Les mesures prises par les États dans le domaine des SGE et de la surveillance

Les États ont adopté toute une série de mesures en vue d'inciter les entreprises à se doter de SGE. Les États ont pris des mesures individuellement, tandis qu'un certain nombre d'entre eux ont engagé une action conjointe en mettant sur pied le *Multi-State Working Group on Environmental Management Systems* (MSWG, Groupe de travail multi-États sur les systèmes de gestion de l'environnement). Ce groupe réunit les États suivants : l'Arizona, la Californie, l'Illinois, le Massachusetts, le Minnesota, la Caroline du Nord, l'Oregon, la Pennsylvanie, le Texas et le Wisconsin.

---

[73] EPA, *Briefing on EPA/State ISO 14001/EMS Task Group and Proposed Metrics for Evaluating Environmental Performance in Facilities Participating in EMS/ISO 14000 Experiments*, juillet 1997; Steve A. Herman, *Enforcement and Compliance Policy Toward ISO 14001 and Establishment of the OECA ISO 14001/EMS Task Group*, note de service, 25 juin 1996.

[74] EPA, *FY 1996 Enforcement and Compliance Assurance Accomplishments Report*.

L'approche du MSWG

Le MSWG établit des critères pour l'évaluation des projets pilotes mis sur pied par les États relativement à l'adoption de la norme ISO 14001 et d'autres normes relatives aux SGE par les entreprises. Les critères établis concernent les résultats environnementaux, le respect des prescriptions environnementales, la prévention de la pollution et la confiance des intéressés. Les États ont conçu une matrice d'évaluation des projets qui vise à favoriser une formule commune de présentation des informations, pouvant être adaptée à des approches variées à l'échelon des États pris individuellement. La matrice peut s'appliquer à un établissement, une entreprise ou un secteur d'activité, aux mesures prises par les pouvoirs publics, aux polluants préoccupants considérés individuellement ou à une zone géographique. En ce qui a trait au contrôle ou à la mesure du respect des prescriptions, la matrice fournit une catégorie d'indicateurs qui renseignent sur des aspects comme la gravité des infractions, la rapidité avec laquelle on a constaté l'infraction et mis en œuvre des mesures en vue de corriger la situation ainsi que les mesures prises en vue de prévenir une répétition de cette situation.

L'EPA de la Californie

La California Environmental Protection Agency (Cal/EPA) lance un projet pilote de SGE orienté vers une intégration au dispositif réglementaire. Un groupe de travail est chargé d'élaborer une série de projets pilotes visant à vérifier et à démontrer l'utilité de la norme ISO 14001 aux fins de compléter le système actuel en matière de respect et d'application des prescriptions ou de remplacer des éléments de ce système. On prévoit que la participation à ces projets pilotes sera volontaire. Les entreprises élaboreront des plans de projet et rédigeront des accords sur le respect des prescriptions. Les organismes de réglementation fourniront une assistance technique, réviseront les plans, suivront de près la mise en œuvre des projets, vérifieront les résultats des projets, évalueront les projets et feront des recommandations. La participation du public sera fondamentale. Pour être admissibles aux projets pilotes, les entreprises doivent avoir un bon dossier au chapitre du respect des prescriptions. L'étude portera notamment sur l'allègement du contrôle réglementaire, par exemple sous la forme d'une fréquence réduite des inspections et d'obligations moins contraignantes au plan de la communication des informations et de la tenue de dossiers.

2.7 Les nouvelles orientations : les efforts en vue d'étendre le champ des données sur le respect des prescriptions

Aussi bien l'EPA que les organismes étatiques se sont efforcés de concevoir de nouveaux instruments pour évaluer le respect des prescriptions et déterminer des priorités au chapitre de l'application des prescriptions, de même que pour évaluer l'efficacité de nouveaux moyens tels que les mesures d'aide et les mesures d'incitation. Les efforts en vue de perfectionner les instruments de mesure ont visé les buts suivants :

- évaluer de façon plus complète et plus précise le respect des prescriptions par un contrôle plus étendu des établissements réglementés et par une connaissance plus précise des dérogations;
- mieux établir les rapports entre, d'une part, les mesures de contrôle et les mesures d'exécution et, d'autre part, l'incidence de ces mesures sur le respect des prescriptions et leur incidence sur l'environnement et/ou sur la santé;
- mettre au point des données qui renseigneront sur les résultats, au plan du respect des prescriptions, des mesures appliquées par les organismes de réglementation ou librement mises en œuvre par les entreprises;
- mettre au point des instruments permettant d'évaluer l'efficacité des ressources affectées aux programmes dans la poursuite des objectifs visés au plan de l'environnement.

L'une des questions abordées a été celle de savoir dans quelle mesure les résultats au plan du comportement et/ou les résultats au plan de l'environnement devraient remplacer les traditionnelles statistiques d'activité. L'EPA ainsi que certains États ont pris conscience, il y a déjà quelque temps, du fait que les statistiques d'activité traditionnelles

utilisées par l'EPA (p. ex., le nombre d'inspections ou le nombre de mesures coercitives) détournaient l'attention des dirigeants de la lutte contre les problèmes environnementaux les plus pressants, du fait que les indicateurs traditionnels, qui convenaient au stade initial des programmes environnementaux, ne donnaient plus une juste idée de l'efficacité ou des résultats des programmes[75]. L'EPA, bien qu'elle admette la nécessité d'évoluer vers des instruments d'évaluation axés sur les résultats atteints, estime qu'il demeure nécessaire d'évaluer les activités et d'en assurer la gestion, et désire s'assurer que les nouveaux instruments d'évaluation élaborés par les États fournissent une base commune pour l'évaluation des programmes relatifs au respect des prescriptions[76].

Il existe plusieurs forums où l'on discute des questions de surveillance. On peut mentionner à cet égard l'élaboration conjointe, par l'EPA et par l'ECOS, d'indicateurs de base en matière de performance dans le cadre du NEPPS[77], la Stratégie nationale de mesure de la performance aux fins du programme d'application des lois et d'assurance de la conformité de l'EPA, ainsi que les travaux des États en vue d'élaborer des stratégies communes en matière de mesure et d'évaluation du respect des prescriptions.

2.7.1 Les efforts déployés par l'EPA

L'EPA a travaillé à l'élaboration d'instruments de mesure de la performance à des fins de contrôle du respect des prescriptions à la fois dans le cadre de discussions avec les États et dans le contexte des nouvelles obligations imposées par la GPRA, qui vise à accroître l'efficacité des programmes fédéraux en mettant l'accent sur les résultats, la qualité du service et la satisfaction de la clientèle. En vertu de la GPRA, l'EPA (comme tous les organismes fédéraux) devait élaborer pour le 30 septembre 1997 un plan stratégique quinquennal et un plan annuel de performance pour l'exercice 1999. Toujours en vertu de la GPRA, l'EPA est également tenue d'établir un bilan de performance pour l'exercice 1999 (au plus tard le 31 mars de l'an 2000), dans lequel elle doit évaluer les résultats atteints par rapport aux mesures contenues dans le plan annuel relatif à la performance pour l'exercice 1999. La Stratégie nationale de mesure de la performance pour le programme d'application des lois et d'assurance de la conformité de l'EPA est l'un des éléments essentiels de cette démarche de planification et d'évaluation[78].

Comme l'exige la GPRA, l'EPA a élaboré un plan stratégique[79]. Ce plan comporte les éléments suivants :

- dix buts d'ordre général (dont deux qui intéressent particulièrement le contrôle de l'observation des lois);
- un nombre restreint d'objectifs associés à chacun des buts;
- les résultats attendus;
- les stratégies afférentes;
- les méthodes d'évaluation des résultats en fonction de chaque but.

Le but qui intéresse le plus le contrôle du respect des lois est le but n° 9, qui se lit comme suit : « Un effet dissuasif sérieux sur les pollueurs et un plus grand respect des lois[80]. »

Les deux objectifs associés à ce but sont les suivants :

---

[75] Bernie Penner, du Maryland Department of the Environment, s'est exprimé en ces termes : « On ne peut pas juger un menuisier au nombre de fois qu'il utilise son marteau. » *National Performance Measures Strategy, Enforcement and Compliance Assurance Program*, EPA, table ronde pour les organismes environnementaux des États, 25 juin 1997.

[76] *Ibid.*, discussions; Office of Enforcement and Compliance Assurance, EPA, *Measuring the Performance of EPA's Enforcement and Compliance Assurance Program: Draft Report of the National Performance Measures Strategy*, septembre 1997.

[77] Voir 2.2.6, plus haut.

[78] EPA *Briefing Package, GPRA Mandates Greater Agency Accountability for Public Ressources*; note de service de Sallyanne Harper, chef des Finances par intérim, EPA, aux administrateurs adjoints et autres, *Guidance on Developing Objectives for Planning, Budgeting and Accountability*, 22 novembre 1996.

[79] EPA, *EPA Strategic Plan.* EPA/190-R-97-002, septembre 1997.

[80] *Ibid*., p. 56-58. Le but n° 7 (p. 50-52) est lui aussi important pour l'information sur le contrôle; il concerne principalement le droit de savoir, qui s'appuie sur la possibilité du public de prendre connaissance de toutes les données non confidentielles de l'EPA.

- « Détecter les infractions importantes touchant les aspects prioritaires des programmes et en réduire l'importance, tout en maintenant, dans tous les volets des programmes réglementaires, une présence importante au plan des mesures d'exécution. »
- « Promouvoir l'observation volontaire des prescriptions environnementales au moyen de programmes comportant des mesures incitatives et des mesures d'aide. »

Voici des exemples quant aux résultats attendus dans la poursuite du but n° 9 :

- « [… obtenir] un ensemble complet de données de référence aux fins de mesurer l'évolution des indicateurs clés du respect des prescriptions, données qui doivent être adaptées aux besoins de segments déterminés des secteurs réglementés, en l'occurrence les segments auxquels il convient d'accorder la plus grande priorité […] »;
- « […] atteindre […] une plus grande efficacité en ciblant de façon stratégique […] les mesures visant à assurer le respect et l'application des prescriptions, de manière à s'occuper des risques les plus sérieux pour la santé et l'environnement et à réduire le fardeau disproportionné que doivent supporter certains groupes […] »;
- « accroître le nombre d'infractions déclarées et de situations corrigées au moyen de l'autodéclaration par les entités réglementées, par rapport au niveau de 1997[81]. »

En ce qui concerne la mesure des résultats atteints par rapport au but poursuivi, le plan renvoie spécifiquement aux travaux effectués dans le cadre de la Stratégie nationale de mesure de la performance de l'OECA visant à « mettre au point une série d'instruments de mesure qui reflètent le large éventail des activités destinées à assurer le respect et l'application des prescriptions, le degré de protection ainsi assuré à la santé et à l'environnement ainsi que le degré d'observation des lois applicables ».[82]

La Stratégie nationale de mesure de la performance a fait l'objet d'une série de rencontres publiques réunissant l'ensemble des intéressés, du mois de janvier 1997 au mois d'octobre de la même année. À la suite de ces rencontres, un rapport définitif a été rédigé en décembre 1997[83]. Comme l'exigent les dispositions de la GPRA relatives à la méthode de planification, la Stratégie a visé à concevoir des instruments de mesure qui facilitent l'évaluation des programmes de contrôle de l'OECA, en accordant davantage d'importance aux effets sur l'environnement et aux résultats des programmes.

Le rapport sur la Stratégie décrit un « […] profil de performance pour le programme d'application des lois et d'assurance de la conformité de l'EPA[…] » en 11 points. Les éléments mesurés sont répartis en trois catégories[84] :

a. La catégorie « indicateurs »

L'OECA évaluera l'incidence de ses programmes sur l'environnement, sur la santé et sur les problèmes de non-respect des prescriptions en procédant à des bilans annuels des résultats de ses programmes en termes de réalisation des objectifs stratégiques poursuivis par l'EPA. Les objectifs précis des études d'évaluation n'avaient pas encore été déterminés au moment de l'établissement du rapport.

---

[81] *Ibid*., p. 54.

[82] *Ibid*., p. 58.

[83] Note de service de Michael M. Stahl, administrateur assistant adjoint, adressée aux administrateurs adjoints régionaux et autres, *National Performance Measures Strategy*, 22 décembre 1997, <http://es.epa.gov/oeca/perfmeas/npmsfinal.html>.

[84] EPA, Office of Enforcement and Compliance Assurance, *Measuring the Performance of EPA's Enforcement and Compliance Assurance Program*, rapport préliminaire, p. 12-21, 22 décembre 1997. Les définitions des termes *indicateurs*, *résultats* et *activités* sont basées sur celles élaborées conjointement par l'EPA et l'ECOS concernant les mesures de performance fondamentales utilisées dans les accords de partenariat–performance.

b. La catégorie « résultats »

Cette catégorie s'intéressera à l'incidence des programmes sur le comportement des entités réglementées, notamment en ce qui touche :

– le degré de respect des prescriptions par les entités réglementées;

– l'amélioration de l'environnement attribuable aux entités réglementées;

– la réaction des contrevenants importants.

c. La catégorie « activités »

Cette catégorie s'intéressera à l'incidence des programmes sur les activités visant à assurer et à vérifier le respect des prescriptions, notamment en ce qui touche :

– le contrôle du respect des prescriptions, soit le nombre d'inspections, d'examens de dossiers, de réponses à des plaintes provenant de la population et d'enquêtes;

– le recours à des actions au civil et au pénal pour assurer le respect des prescriptions;

– l'aide et l'information fournies aux établissements;

– le renforcement des programmes étatiques, locaux ou tribaux.

Le rapport provisoire sur la Stratégie décrit un « […] indice de performance en matière d'application et de contrôle de l'application des lois […] » fondé sur la mesure de 14 éléments. Dans certains cas, il faudra perfectionner les méthodes de mesure avant qu'elles puissent être utilisées. Les éléments mesurés sont regroupés en trois niveaux[85] :

- *Niveau 1 : Les indicateurs* (« […] des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs des résultats obtenus dans la poursuite des objectifs environnementaux […] ») : la traduction des activités et des résultats du programme de l'OECA en termes de résultats généraux obtenus par l'organisme dans la réalisation des objectifs environnementaux fixés par la GPRA, des objectifs environnementaux propres à un secteur ou à une collectivité locale ou encore des objectifs environnementaux reliés à d'autres mesures;

- *Niveau 2 : Les résultats* (« […] des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs du comportement manifeste du public ou des entités réglementées par suite, au moins en partie, des mesures prises par les pouvoirs publics […] ») :

  – le degré de respect ou de non-respect des prescriptions par les entités réglementées;

  – les mesures prises par les entités réglementées (y compris les améliorations à la gestion de l'environnement attribuables à des mesures librement mises en œuvre, les mesures d'exécution prises par l'EPA, les mesures ciblées d'aide à la mise en conformité ou les mesures d'autodiscipline consécutives à une aide ciblée à la mise en conformité);

  – la réaction des contrevenants importants (notamment le nombre de jours écoulés avant la mise en conformité ou la conclusion d'un accord exécutoire et le pourcentage de contrevenants importants coupables d'infractions importantes répétées).

[85] *Ibid*., Les définitions des termes *indicateurs*, *résultats* et *activités* sont basées sur celles élaborées conjointement par l'EPA et l'ECOS concernant les mesures de performance fondamentales utilisées dans les accords de partenariat–performance.

- *Niveau 3 : Les activités* (« […] des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs concernant les activités importantes, les produits importants ou les mesures importantes, réalisés ou pris par l'EPA ou par les États […] ») :
  - le contrôle du respect des prescriptions (le nombre d'inspections, d'examens de dossiers, d'enquêtes, de poursuites au civil et au pénal menés à terme et d'accords d'autosurveillance);
  - l'aide et l'information fournies (le nombre d'établissements ayant fait l'objet d'une aide à la mise en conformité ainsi que les outils d'aide et d'information en matière de respect des prescriptions mis au point à l'intention des entités réglementées et du public);
  - la dotation en moyens (les actifs fournis par l'EPA au titre des programmes mis en œuvre à l'échelon des États, des collectivités locales et des tribus).

2.7.2 Les approches des États en vue de donner une plus grande portée au contrôle du respect des prescriptions

Comme nous l'avons vu précédemment, de nombreux États ont travaillé, individuellement ou conjointement, à concevoir des indicateurs du respect des prescriptions qui donnent un portrait plus complet et plus précis de la situation et qui font le lien entre, d'une part, la situation constatée, et, d'autre part, les objectifs et les priorités des États au plan de l'environnement. Les travaux effectués conjointement par l'ECOS et l'EPA ont comporté la mise au point d'indicateurs de base en matière de performance aux fins du contrôle effectué dans le cadre du NEPPS[86] ainsi que l'élaboration conjointe, par un certain nombre d'États, de nouvelles méthodes d'évaluation. Les nombreux travaux effectués individuellement par les États, dont les paragraphes ci-après fournissent une indication, ont concerné à la fois de nouvelles utilisations des données traditionnelles sur le respect des prescriptions et la mise au point de méthodes mettant davantage l'accent sur les résultats en termes de respect des prescriptions et en termes d'environnement (soit des méthodes semblables quant aux objectifs, et souvent quant au contenu, à celles de la Stratégie nationale de mesure de la performance de l'OECA).

2.7.2.1 Le projet pilote de l'EPA de l'Illinois en matière d'indicateurs de résultats concernant le contrôle du respect des prescriptions

L'EPA de l'Illinois effectue différentes analyses de données en vue de mettre au point et de tester six indicateurs de résultats en matière de contrôle du respect des prescriptions[87] :

- le volume global des rejets de polluants non autorisés par rapport au volume global des rejets de polluants autorisés;
- le nombre annuel de jours en situation d'infraction par émetteur majeur détenant un permis NPDES;
- le pourcentage des données sur les rejets reçues par rapport aux données à fournir au titre du NPDES;
- le pourcentage des résultats d'échantillonnage reçus par rapport aux résultats à fournir en vertu des dispositions de la SDWA;
- le nombre moyen de jours nécessaires pour conclure un accord sur un plan de mise en conformité;
- les entreprises exemplaires, chaque année, soit les entreprises qui ont constamment respecté les prescriptions applicables pendant les trois années précédentes ou plus.

---

[86] Voir l'analyse, plus haut.

[87] Roger Kanerva, IL EPA, *Pilot Performance Measures in Illinois*, présentation à l'*OECA Roundtable for State Environmental Agencies on the National Performance Measures Strategy*, Washington, D.C., 25 juin 1997.

Les indicateurs de performance sont nouveaux et ils continuent d'évoluer. Pour l'exercice 1995–1996, la collecte de données a principalement visé à constituer une base de référence servant à mesurer les résultats atteints. Le projet pilote a néanmoins permis d'obtenir les résultats suivants :

- En contrôlant les rejets de polluants excédentaires, l'EPA de l'Illinois a pu relier les bassins versants vulnérables et les établissements qui effectuent d'importants rejets non autorisés, de manière à s'attaquer en priorité aux auteurs des incidences les plus néfastes sur les ressources en eau de l'État. Au cours des deux années de l'étude, les rejets excédentaires effectués par les 325 établissements ciblés de façon prioritaire ont chuté dans une proportion de 39 %. Cette baisse a représenté 20 723 kilogrammes de polluants auparavant déversés dans les eaux de l'Illinois.

- Le nombre de jours d'infractions importantes (le deuxième indicateur pilote), en remplacement des statistiques trimestrielles d'infractions importantes, a permis à l'Illinois de déterminer quels étaient les établissements à cibler en priorité. À titre d'exemple, dans le cas d'un établissement dérogeant à la valeur limite quotidienne applicable le premier et le dernier jour de la période visée par les rapports trimestriels sur les infractions, la durée de l'infraction importante a été établie à deux jours plutôt qu'au trimestre entier. Le nombre moyen de jours d'infractions importantes par émetteur important s'est accru au cours de la période étudiée, mais cette augmentation a été attribuable aux changements survenus dans les modalités d'application des prescriptions et dans la définition de base donnée par l'EPA au terme *infraction importante*.

- Le sixième indicateur pilote, soit le pourcentage d'entreprises exemplaires, a permis de constater que 26 % des émetteurs importants répertoriés par le NPDES en Illinois n'avaient été coupables d'aucune infraction soumise à déclaration pendant la période de trois ans allant de 1994 à 1996. Dans le cas des entreprises de distribution d'eau, la proportion était encore plus importante, puisque 52 % de ces entreprises n'avaient commis aucune infraction soumise à déclaration au cours des trois années précédentes[88].

On trouvera ci-dessous les statistiques sur le taux de respect des prescriptions révélées par les différents indicateurs.

Charges polluantes excédentaires rejetées :

Année civile	Rapport de la charge non autorisée à la charge autorisée (%)
1995	0,79
1996	0,49

Jours d'infractions importantes :

Année civile	Jours d'infractions importantes par émetteur important
1995	11,8
1996	13,2

[88] *Ibid.*

Pourcentage des données de contrôle reçues :

Année civile	Catégorie d'émetteur	Données de mesure des paramètres fournies à l'EPA de l'Illinois	Formulaires reçus par l'EPA de l'Illinois
1995	Importants	99,0 %	99,8 %
1996	Importants	99,8 %	99,9 %

Pourcentage des résultats de l'échantillonnage prescrit par la SDWA ayant été reçus :

Année civile	Résultats d'échantillonnage reçus par l'EPA de l'Illinois
1996	94,0 %

Nombre moyen de jours nécessaires pour en arriver à un accord :

Année civile	Nombre moyen de jours
1996	126

Pourcentage annuel d'entreprises exemplaires (1994, 1995, 1996) :

Catégorie d'établissement	Pourcentage d'entreprises exemplaires
Émetteurs importants	26 %
Entreprises de distribution d'eau	52 %

2.7.2.2 Les rapports d'ensemble du *Department of Environmental Protection* de la Floride

Le *Department of Environmental Protection* (Ministère de la Protection de l'environnement) de la Floride a commencé à publier des rapports trimestriels sur la performance environnementale, soit des rapports qui, selon les termes du ministère, visent à « […] permettre de mieux comprendre les conséquences de ce que nous faisons »[89]. Le premier de ces rapports a été publié en octobre 1997. Les données y sont groupées en quatre volets.

- Volet 1 — Les indicateurs de résultats au plan de l'environnement et de la santé

  Ce volet comprend des indicateurs ou des résultats en termes d'environnement et de santé, notamment les suivants : le pourcentage de la population qui habite dans une zone où la qualité de l'air fait l'objet d'une surveillance; le nombre de jours où la qualité de l'air est « très bonne »; le pourcentage d'augmentation ou de réduction des teneurs en polluants atmosphériques; le pourcentage des étendues d'eau à chacun des cinq

[89] Florida Department of Environmental Protection, 1 (1) *Secretary's Quarterly Performance Report*, 31 octobre 1997.

niveaux de qualité de l'eau; le pourcentage de réduction ou d'augmentation de la qualité de l'eau; les indicateurs relatifs aux milieux humides, aux déchets solides, aux déchets dangereux, à la conservation et à la protection des habitats, etc.

- Volet 2 — Les indicateurs de comportement et d'attitude

  Ce volet comprend avant tout des données sur le taux de respect des prescriptions (soit des données obtenues par des inspections au hasard plutôt que par des inspections ciblées ou des inspections consécutives à une plainte, de même que des données de surveillance) et certaines informations sur le comportement des entités réglementées, par exemple en ce qui touche le recyclage des produits pétroliers, l'autovérification et les mesures librement adoptées.

- Volet 3 — Les produits et les activités ministériels

  Les principaux éléments de ce volet sont les indicateurs traditionnels de l'action ministérielle, par exemple la délivrance des permis, les inspections, les mesures d'exécution, le taux d'infractions importantes détectées ainsi que les informations sur les cas d'infraction où le retour à la conformité a nécessité ou non la mise en œuvre de mesures coercitives. L'activité d'inspection est décrite en termes de catégories d'établissements inspectés et, dans quelques rares cas, en termes de nombre d'inspections relativement à l'ensemble des établissements réglementés.

- Volet 4 — L'efficacité des ressources

  Ce volet comporte actuellement une ventilation budgétaire par grandes catégories et par sous-catégories de dépenses.

Le rapport se voulait un premier pas dans l'élaboration de modes de mesure et de présentation qui permettent de relier, d'une part, les activités du Ministère et, d'autre part, les résultats obtenus au plan du comportement ainsi que les répercussions sur l'environnement. Le rapport illustre une première formule de présentation des informations au public en accord avec la Stratégie nationale de mesure de la performance, mais on peut y lire qu'il reste à affiner ou à développer un grand nombre des éléments de données et des relations entre les données.

3 Les entreprises et l'évaluation du respect des prescriptions

En ce qui touche la production de données par les entreprises à des fins de contrôle et d'évaluation du respect des prescriptions, il convient de distinguer deux grands volets. Le premier, qui concerne les données produites par les entreprises pour répondre à des obligations d'autosurveillance très spécifiques imposées par des dispositions légales et réglementaires, a déjà été examiné lorsque nous avons traité de la collecte de données par les pouvoirs publics à des fins de contrôle. Il existe un second volet toutefois, soit celui du contrôle volontaire assorti de la communication de données par les entreprises, volet qui englobe principalement des programmes d'autovérification environnementale et des systèmes de gestion de l'environnement (SGE) de diverses natures. Comme nous l'avons vu précédemment, l'administration fédérale et les États travaillent à élaborer des politiques et des programmes destinés à promouvoir et à encourager l'autovérification et l'utilisation des SGE[90]. L'autovérification et les SGE peuvent être considérés comme des moyens d'autosurveillance formant un continuum, mais aux deux extrémités du spectre il existe des différences considérables en ce qui touche l'importance de l'information produite, que ce soit au sujet du respect des prescriptions environnementales ou au sujet de toute autre question environnementale, de même qu'en ce qui touche l'information mise à la disposition des autorités ou du public.

3.1 L'autovérification

La plupart des grands établissements industriels exécutent des programmes de vérifications environnementales d'une espèce ou d'une autre depuis plusieurs années, et ce, dans le but de prévenir toute dérogation involontaire aux prescriptions et/ou de se protéger contre les importants recours en responsabilité qui pourraient résulter de rejets de polluants susceptibles de provoquer des atteintes graves à la santé ou à l'environnement. Dans les années 1970, par suite de l'adoption des principaux textes fédéraux sur l'environnement et des règles de la Commission de la bourse et des valeurs mobilières obligeant plusieurs grandes sociétés à décrire de façon plus complète leurs responsabilités en matière d'environnement dans les rapports annuels aux actionnaires, la vérification environnementale est devenue un outil distinct de gestion du respect des prescriptions. Au milieu des années 1980, les gestionnaires et les vérificateurs en environnement de plusieurs entreprises ont formé deux associations destinées à soutenir le développement de la vérification environnementale et à en faire la promotion, soit l'*Environmental Auditing Institute* (Institut des vérifications environnementales) et l'*Environmental Auditing Roundtable* (Table ronde sur les vérifications environnementales). Cette dernière, créée en 1982, est une association professionnelle regroupant des vérificateurs en environnement, en santé et en sécurité, qui vise avant tout à répondre aux besoins des entreprises. En 1993, cette association a adopté des normes qui régissent l'exécution des vérifications environnementales[91].

Plusieurs facteurs ont incité les entreprises à adopter la formule de la vérification environnementale, notamment le risque de graves sanctions si une entreprise est trouvée coupable d'une infraction au dispositif de plus en plus complexe des lois et des règlements édictés par l'administration fédérale, par les États et par les collectivités locales, le risque de recours en responsabilité civile en cas d'atteinte à l'environnement, les implications de la loi du *Superfund* au plan de la responsabilité ainsi que la disponibilité ou le coût élevé de l'assurance responsabilité civile en cas d'accidents mettant en cause l'environnement. Les entreprises étaient préoccupées non seulement par les problèmes susceptibles de se produire dans leurs établissements, mais également par le fait que les systèmes de gestion de l'environnement de leurs clients et des entreprises auxquelles elles confient leurs déchets puissent ne pas être adéquats.

Les modalités des programmes de vérifications de conformité varient souvent en fonction des objectifs propres à chaque programme. Voici quels peuvent être ces objectifs :

- assurer le respect des dispositions réglementaires relatives à l'environnement;
- réduire ou déterminer les responsabilités en matière d'environnement;

[90] Voir plus haut la sous-section 2.6.1 concernant les programmes gouvernementaux visant à promouvoir l'autocontrôle et le développement des SGE.

[91] Lawrence B. Cahill, « Environmental Audits », *Government Institutes*, 7e éd., 1996, p. 19–20.

- vérifier la performance des gestionnaires des opérations en ce qui touche les responsabilités environnementales;
- dégager les cadres de toute responsabilité;
- favoriser une plus grande prise de conscience des questions environnementales.

Dans sa déclaration de politique générale en matière de vérification environnementale de 1986, l'EPA a décrit ce qu'elle considère comme les éléments essentiels d'un programme de vérifications environnementales. Bien que cette déclaration ait été dépourvue de toute force exécutoire et bien qu'elle n'ait pas visé à résumer les procédés de vérification alors employés par les entreprises, elle reposait sur les résultats de longs échanges entre le personnel de l'EPA et les vérificateurs des entreprises, en particulier ceux qui participaient alors à l'*Environmental Auditing Roundtable*. La déclaration énumérait plusieurs des éléments d'une vérification, dont les suivants : l'appui explicite de la direction supérieure en faveur de la vérification environnementale et l'engagement de celle-ci de donner suite aux constatations des vérifications; l'existence d'une fonction de vérification environnementale indépendante des activités soumises à la vérification; des ressources humaines suffisantes et une formation adéquate des vérificateurs; des objectifs, un champ d'application, des ressources et une fréquence clairement définis pour le programme de vérifications; un processus permettant de recueillir, d'analyser, d'interpréter et de consigner l'information d'une façon qui rende possible la réalisation des objectifs visés par la vérification; un processus comportant des procédures précises pour l'établissement, sans délai, de rapports écrits clairs, complets et appropriés sur les constatations, sur les mesures à prendre et sur le calendrier de mise en œuvre de ces mesures; un processus comportant des procédures de contrôle de la qualité, de façon à s'assurer que les vérifications soient exactes et complètes[92].

L'approche de l'EPA et celle des entreprises les plus avancées qui exécutaient alors des vérifications environnementales évoluaient déjà dans le sens d'une gestion systématique et indépendante de la fonction de vérification. Cette orientation a été renforcée par la politique de l'autovérification que l'EPA a adoptée en 1995; elle a mené aux méthodes plus systématiques associées aux SGE.

Fait important à noter, dans le domaine de la vérification environnementale en entreprise, on a surtout mis l'accent, en matière de contrôle du respect des prescriptions, sur la collecte d'informations destinées à un usage interne. Les inquiétudes concernant d'éventuels recours en responsabilité civile dus à la découverte d'informations produites par les vérifications ont amené les entreprises à étudier divers moyens de faire en sorte que ces informations soient protégées par le secret professionnel de l'avocat. L'un des objectifs de la politique adoptée par l'EPA en 1995 était de fournir aux entreprises un moyen qui les inciterait à communiquer leurs informations sur les dérogations aux prescriptions[93].

3.2 Les systèmes de gestion de l'environnement

Les SGE sont des dispositifs que les entreprises ou les établissements utilisent dans le but de s'assurer qu'ils prennent de bonnes décisions en matière d'environnement et qu'ils mettent en œuvre leurs programmes concernant l'environnement d'une façon qui soit la plus efficace et la plus protectrice possible. La multiplication des programmes d'autovérification et l'essor des SGE ont fait suite à des catastrophes sur le plan de l'environnement et de la santé, telles la fuite tragique survenue à Bhopal et la menace ultérieure d'une fuite semblable dans un établissement de l'ouest de la Virginie. Un autre facteur qui a joué a été le risque de recours massifs en responsabilité civile au titre du *Superfund* par suite du rôle de l'industrie dans les graves problèmes de contamination toxique de certains lieux et par suite également d'un accroissement des poursuites au pénal engagées contre des dirigeants d'entreprise pour des crimes relatifs à l'environnement. Par la suite, toute une série de politiques et de programmes pilotes, mis en place par les États et par l'administration fédérale, sont venus encourager la pratique de l'autosurveillance avec communication d'informations.

[92] EPA, *Environmental Auditing Policy Statement*, *Federal Register* 51, 25008-25009.

[93] Voir la sous-section 2.6, plus haut.

En matière de contrôle du respect des prescriptions, les SGE fournissent aux établissements un moyen systématique de déterminer les prescriptions réglementaires applicables et de relever à la fois les éléments qui respectent ou qui ne respectent pas les prescriptions ainsi que les causes du respect ou du non-respect, et ce, d'une façon systématique; ils fournissent aussi aux établissements la possibilité de communiquer librement des informations aux autorités et au public. Un SGE comporte les principaux éléments suivants :

- un engagement formel en faveur d'une amélioration de la performance environnementale, assorti d'une politique et de procédures à l'appui de cet engagement;
- l'autosurveillance par voie de vérifications, le suivi des règlements et la planification des incidences sur l'environnement;
- la mise en place d'un SGE encadré par une structure officielle, des communications internes et externes, la formation et l'éducation;
- la mesure et l'évaluation du SGE;
- la recherche de la cause fondamentale des lacunes;
- l'amélioration continue.

Plusieurs facteurs peuvent différencier les approches relatives aux SGE les unes des autres. En ce qui touche le contrôle du respect des prescriptions, deux facteurs présentent un intérêt particulier :

- Le contrôle du respect des prescriptions législatives et réglementaires est un élément commun à tous les SGE. Cependant, la plupart des formules de SGE utilisées par les sociétés américaines ne prévoient pas de valeurs limites indépendantes de celles que fixent les règlements. La norme ISO 14001, par exemple, ne prévoit aucun niveau ni valeur limite quant aux résultats à atteindre au plan de l'environnement. Par contraste, le système EMAS de l'Union européenne exige des entreprises qu'elles appliquent les meilleures techniques économiquement viables et réalisables dans la mesure du possible. Tandis que les SGE peuvent être conçus de façon à assurer le respect des règlements dans le moment présent, la norme ISO 14001 expose un système conçu en vue d'assurer ultérieurement le respect des prescriptions (bien qu'une entreprise qui adopte un système fondé sur la norme ISO 14001 puisse avoir pour but d'atteindre dès maintenant la conformité juridique)[94].
- Les formules de SGE diffèrent également de nette façon quant à l'importance des informations communiquées aux parties intéressées externes. Les normes ISO 14000 n'exigent pas la diffusion d'informations au public, alors que le système EMAS et l'*Environmental Self-Assessment Program* (Programme d'autoévaluation environnementale) de la *Global Environmental Management Initiative* (Initiative mondiale de gestion de l'environnement) exigent la publication d'informations. Cette dernière initiative précise que la diffusion d'informations doit reposer sur un examen minutieux des besoins et des intérêts des parties intéressées externes :

  > Utiliser la surveillance de l'environnement et les données compilées à cette fin en vue de répondre aux besoins d'information des principaux intéressés externes […] est une étape importante dans l'établissement d'un dialogue. […] Un programme efficace de diffusion des informations peut aider une société à se distinguer de la concurrence, car un tel programme montre que celle-ci a un réel souci de l'environnement, qu'elle concrétise ce souci dans des objectifs et des actions précises et qu'elle consigne l'ensemble des résultats qu'elle obtient[95].

---

[94] Tom Tibor, voir la note 72, plus haut.

[95] Global Enviromental Management Initiative (GEMI), *Environmental Reporting in a Total Quality Management Framework*, 1994, p. 29. La GEMI est un consortium d'excellence environnementale regroupant plusieurs grandes entreprises internationales (Allied Signal, Amoco, Boeing, Dow, DuPont, Proctor & Gamble, etc.). L'approche de l'*Environmental Self-Assessment Program* est basée sur les principes adoptés par la Chambre de commerce internationale (CCI). Voir aussi GEMI, *Environmental Self-Assessment Program*, 1993; Tibor, *ibid*., p. 89-90.

L'un des premiers exemples d'une formule de SGE adoptée par un secteur d'activité aux États-Unis est celui du Programme de gestion responsable, obligatoire pour tous les membres de la *Chemical Manufacturers Association* (CMA, Association des fabricants de produits chimiques). Lancé en 1988, le Programme représente une formule de gestion de l'environnement évolutive, qui prévoit d'une part des mesures adaptées à un ensemble de règles générales de gestion ainsi que l'évaluation et le contrôle des progrès accomplis dans la poursuite des objectifs fixés, et d'autre part des mesures correctives lorsque des améliorations s'imposent. Le Programme met l'accent sur la recherche et la mise en œuvre de moyens de prévention de la pollution, la collaboration avec les fournisseurs et les clients dans la poursuite des objectifs environnementaux, les efforts en vue de « respecter ou surpasser les normes réglementaires ou les normes adoptées par les entreprises en matière de distribution des produits chimiques » ainsi que le partage de l'information avec la population dans une optique proactive par voie d'échanges de personne à personne (sans préciser la nature de l'information à communiquer)[96].

[96] CMA, *Responsible Care®: Codes of Management Practices* (consulté le 13 juillet 1998), <http://www.cmahq.com/cmawebsite.nsf/pages/responsiblecare>; rapports *Responsible Care®* pour Rohm and Haas Company (Donald J. Verrico, *Responsible Care® Management Systems Verification*, 22 mai 1997), <http://www.rohmhaas.com/company/MSV.html> et pour Reichhold Chemicals, Inc. (Donald J. Verrico, *Responsible Care® Management Systems Verification*, 6 décembre 1996), <http://www.reichhold.com/MSVReprt.PDF>.

4 Le public et le contrôle du respect des prescriptions

Pour le public, il existe plusieurs façons, les unes, traditionnelles, les autres, nouvelles, de participer au contrôle du respect des prescriptions et d'agir sur le système en place. Le moyen le plus courant utilisé par le public consiste à fournir des informations aux organismes de protection de l'environnement ou à déposer des plaintes auprès de ces organismes. En outre, les associations de défense de l'environnement ont de nombreuses activités qui visent à faire le point sur la situation en matière de contrôle du respect des prescriptions, à faire en sorte que le public puisse avoir accès aux données sur le respect des prescriptions et à utiliser les données sur l'environnement publiées par les établissements pour l'étude de questions particulières concernant le respect des prescriptions. Enfin, dans certains cas, on a spécifiquement fait appel au public pour que celui-ci appuie l'action des autorités en matière de contrôle.

4.1 La plainte

Tous les États répondent aux plaintes du public au sujet de possibles incidences locales sur l'environnement par suite de rejets de polluants par les établissements. Il existe dans la plupart des États des lignes sans frais que l'on peut utiliser pour signaler les cas où l'on soupçonne l'existence d'une infraction. Un grand nombre de plaintes concernent des sujets qui relèvent de la compétence des autorités locales. Les plaintes les plus fréquentes ont trait aux odeurs, aux rejets visibles (dans divers milieux) et au bruit. La plupart des organismes consacrent une partie importante de leurs ressources à répondre à de telles plaintes. Les inspections déclenchées par ces plaintes sont caractérisées par un taux particulièrement élevé de détection d'infractions. Au Massachusetts, par exemple, pour l'exercice 1995, 70 % des inspections consécutives à une plainte ont permis de découvrir une infraction et ont entraîné des mesures coercitives, soit le pourcentage le plus élevé parmi toutes les catégories d'inspections; en effet, même celles visant les établissements ayant un mauvais dossier n'ont mené à la découverte d'une infraction et consécutivement à des mesures coercitives que dans 52 % des cas. En outre, le Massachusetts a constaté que 4 % des enquêtes consécutives à une plainte ont permis de découvrir des établissements en situation d'illégalité, c'est-à-dire des établissements qui auraient dû détenir un permis ou être soumis à des obligations d'information, alors qu'ils ne l'étaient pas. Enfin, 12 % des inspections ont mené à la découverte d'infractions touchant plus d'un programme de protection des milieux.

4.2 Le recours collectif

Les plaintes adressées aux autorités des États mènent souvent à des inspections et à la découverte d'infractions par le ministère de l'Environnement des États ou par l'EPA. Si l'administration de l'État ou l'administration fédérale ne bouge pas, les citoyens peuvent engager un recours collectif. Le recours collectif permet à un citoyen d'engager une poursuite contre un organisme fédéral, étatique ou local, ou encore contre une entité privée en cas de non-respect d'une norme d'émission édictée en application d'une loi.

Pour assurer une bonne protection de l'environnement ainsi que la participation du public à l'application des lois et des règlements, les dispositions de l'article 304 de la CAA de 1970 servent de modèle pour la plupart des lois fédérales relatives à l'environnement depuis 1970[97]. Ces dispositions confèrent à tout citoyen le pouvoir d'engager une action collective contre un organisme fédéral, étatique ou municipal ou contre une entité privée en cas de non-respect des normes d'émission établies en application d'une loi. Tout citoyen peut également intenter une action au civil contre l'administratrice de l'EPA pour non-exécution d'une obligation. Le citoyen doit faire parvenir un avis écrit au contrevenant présumé, à l'EPA et aux autorités de l'État où s'est produite l'infraction présumée, au plus tard 60 jours avant d'engager un recours. Plusieurs organismes de services juridiques ont pour spécialité d'aider les particuliers et les populations à engager des actions collectives, en particulier en vertu de la CWA.

[97] 42 U.S.C. 7604.

4.3 L'accès à l'information en matière de respect des prescriptions

4.3.1 L'accès aux données facilité par l'EPA

Avec l'avènement du réseau Internet et le large accès à des ressources comme le *World Wide Web*, l'EPA a pris l'engagement de rendre plus accessibles au public les données relatives au respect des prescriptions qui concernent les établissements. Dans sa déclaration[98] au sujet de ses priorités en matière de contrôle du respect et de l'application des prescriptions pour l'exercice 1996, l'EPA s'exprimait ainsi :

> L'*Office of Compliance* reconnaît le rôle important que joue le public dans le domaine de la gestion des risques. Il compte encourager la participation populaire en offrant un accès accru aux bases de données sur le respect des prescriptions à l'aide d'IDEA, le système-base de données agrégées de l'OECA, qui permet de compiler par établissement les informations sur l'application et le respect des prescriptions, de même que sur l'environnement.

Au cours de l'exercice 1997, fidèle à cet engagement, l'EPA a créé l'*Envirofacts Warehouse* (http://www.epa.gov/enviro/html/ef_overview.html), un point d'accès centralisé qui permet de sélectionner des données de l'EPA sur l'environnement, y compris des données sur le respect des prescriptions par les établissements individuels. Actuellement, l'*Envirofacts Warehouse* permet aux usagers d'extraire des informations des bases de données de l'EPA sur l'environnement dans les domaines suivants :

- les établissements du *Superfund*;
- l'eau potable;
- les rejets toxiques et les émissions atmosphériques;
- les déchets dangereux;
- les permis de rejets d'eaux usées;
- les subventions.

Par des demandes en ligne, l'usager peut extraire des données ou produire des cartes sur l'environnement à l'aide de diverses applications cartographiques. L'*Envirofacts Warehouse* donne accès à sept bases de données fondamentales de l'EPA (notamment les bases de données AIRS, CRRIS, TRI et PCS); il englobe aussi trois bases de données à renvois croisés, soit le *Facility Index System* (Système d'indexage des établissements), le *Master Chemical Integrator* (Intégrateur principal, produits chimiques) et les *Locational Reference Tables* (Tableaux de référence géographique). Une demande en ligne permet d'obtenir de l'information sur un établissement donné et de dresser des cartes de pollution sur une zone géographique donnée. On travaille actuellement à doter le site de liens avec les entreprises. L'EPA a en effet invité les entreprises à relier leurs pages Web à un dossier ou un profil d'établissement de l'*Envirofacts Warehouse*. L'EPA estime que « cela permettra aux usagers de l'*Envirofacts Warehouse* d'obtenir plus d'information sur les établissements qui lui communiquent des données, ce qui est en accord avec sa volonté de rendre l'information plus accessible au public ».

4.3.2 Les autres sources d'information accessibles par Internet

Certains organismes de défense de l'environnement utilisent des sites Web pour diffuser des données sur les entreprises et sur l'environnement. L'*Environmental Background Information Center* (Centre de documentation sur l'environnement) (http://www.ebic.org) est une association sans but lucratif qui fournit des informations sur les entreprises et une assistance stratégique aux personnes qui souhaitent participer à la lutte contre certains problèmes environnementaux locaux.

---

[98] Herman, voir la note 17.

Le *Right-to-Know Network* (Réseau sur le droit à l'information) (http://www.RTKnet.org), un site qui ne relève pas de l'EPA, incorpore les bases de données du TRI des États-Unis ainsi que d'autres bases de données RTKnet, tel le *Master Standard Report* (Rapport type principal) qui permet à l'usager d'effectuer des recherches par secteur géographique, par établissement ou par secteur d'activité dans plusieurs bases de données simultanément.

L'*Environmental Technical Information Project* (Projet d'information technique sur l'environnement), que l'on trouve sur le site Web d'ECOLOGIA (http://ecologia.nier.org/), est un répertoire commenté des meilleures sources d'information sur l'environnement que l'on peut trouver dans Internet. L'ECOLOGIA (*Ecologists Linked for Organizing Grassroots Initiatives and Actions*) est une association privée, sans but lucratif, qui fournit information, formation et assistance technique aux organismes non gouvernementaux de défense de l'environnement.

Voici d'autres sources d'information non gouvernementales de nature générale que le public peut consulter pour vérifier des informations sur le respect des prescriptions ou sur des questions connexes à l'échelon des établissements.

Nom	Adresse du site Web	Principale fonction
Scorecard Environmental Defense Fund	Scorecard.org	Rejets multimilieux Risques et risques relatifs
Chemical Profiles *Chemical Marketing Reporter*	Chemexpo.com	Usines de produits chimiques Capacité de production
Product Focus Reports *Chemical Week*	Chemweek.com	Usines de produits chimiques Capacités de production
Environmental Chemicals Data Information Network	Ulisse.etoit.eudra.org	Information sur les risques Devenir dans l'environnement

Certains États commencent à constituer des bases de données accessibles au public sur les questions concernant le respect des prescriptions. Au début de 1998, par exemple, le ministère de l'Environnement de la Pennsylvanie a lancé une base de données en ligne qui fournit des informations à l'échelon des établissements sur le respect des lois de la Pennsylvanie relatives à l'environnement[99].

4.4 L'analyse des données sur le respect des prescriptions par les associations de défense de l'intérêt collectif

Plusieurs associations de défense de l'environnement vouées à l'intérêt collectif, qui remplissent un rôle de « chiens de garde » vis-à-vis de l'EPA et un rôle de représentants du citoyen moyen, utilisent les données de l'EPA sur le respect des prescriptions pour évaluer l'utilité des programmes mis en œuvre par l'administration fédérale ou par les États en matière de contrôle du respect des prescriptions et/ou pour évaluer le comportement des établissements individuels ou des secteurs d'activité au plan du respect des prescriptions.

Le *Public Interest Research Group* (PIRG), par exemple, examine régulièrement les données contenues dans la base de données du PCS associée au programme de l'EPA relatif à la qualité de l'eau. Les données du PCS sur

[99] Pour un résumé de l'information disponible et un aperçu du contexte concernant la création de cette base de données, voir *Pennsylvania Premieres On-line Compliance Reporting*, communiqué de presse, dernière version, 29 avril 1998, <http://www.dep.state.pa.us/dep/deputate/polycomm/pressrel/novak/CN02091.htm>.

le respect des prescriptions et les rejets proviennent des relevés quotidiens de rejets que remplissent les principaux émetteurs titulaires d'un permis NPDES. À la suite d'un examen récent des données, le PIRG a indiqué que près de 20 % des 6 884 principaux établissements municipaux et fédéraux du pays se sont trouvés en situation d'infraction importante par rapport aux dispositions de la CWA pendant au moins un trimestre au cours de la période allant de janvier 1995 à mars 1996[100]. Le PIRG a également indiqué que 21 % des principaux émetteurs de rejets avaient dépassé les valeurs limites de rejets autorisées par leur permis par une marge d'au moins 50 % à une occasion entre le 1er janvier et le 31 mars 1996. Cela représente plus de trois fois le nombre d'établissements classés en situation d'infraction importante par l'EPA pendant un trimestre donné. (Aux yeux de l'EPA, il y a infraction importante par rapport aux valeurs limites de rejet lorsqu'il y a dépassement par une marge de 40 % des valeurs limites relatives aux polluants traditionnels et par une marge de 20 % par rapport aux valeurs limites des polluants toxiques deux fois en l'espace de six mois, ou lorsqu'il y a dépassement, peu importe par quelle marge, quatre fois en l'espace de six mois.) La publication d'un tel rapport fait partie des travaux permanents du PIRG visant à renseigner le public sur la situation au chapitre du contrôle du respect des prescriptions, de manière à faire ressortir les lacunes de la gestion de l'environnement au plan national.

4.5 La participation du public au contrôle du respect des prescriptions

Le public prend maintenant part au contrôle du respect des prescriptions environnementales. Selon l'EPA, les organismes de protection de l'environnement ont pris conscience de l'intérêt de faire participer le public et certains éléments choisis des secteurs réglementés aux activités visant à faire respecter les prescriptions et à favoriser un comportement soucieux d'aller au-delà des prescriptions, et, à cet égard, le droit à l'information est considéré comme l'un des instruments permettant de motiver les entreprises et les pouvoirs publics[101]. L'administration centrale et les services régionaux de l'EPA parrainent ou exécutent des projets destinés à répondre à des questions spécifiques en matière de contrôle. Les organismes chargés de l'environnement à l'échelon des États et des collectivités locales peuvent obtenir la participation du secteur privé, par exemple des universités, des associations de bassin versant, des groupements écologistes et des industries, aux fins de la collecte et de l'analyse de données sur la qualité de l'eau. Enfin, des observateurs bénévoles — ces particuliers qui effectuent bénévolement des opérations régulières de collecte et d'analyse d'échantillons d'eau — procèdent souvent à des examens visuels; ils évaluent aussi l'état biologique des eaux, dans bien des cas.

La surveillance bénévole

L'EPA parraine des conférences nationales et régionales, publie des guides sur les techniques d'échantillonnage et produit un répertoire national des programmes destiné aux personnes qui désirent participer bénévolement à la surveillance des eaux. Les programmes en question vont de la collecte de données sur la qualité de l'eau à la remise en état des habitats, en passant par le ramassage des détritus. Les programmes s'appuient sur plusieurs sources de financement, qui vont des ministères de l'Environnement des États aux donateurs privés. L'EPA apporte son aide financière aux programmes en octroyant aux États des subventions au titre de la prévention de la pollution. Les services régionaux de l'EPA fournissent une assistance technique en matière de contrôle de la qualité des données et jouent un rôle de liaison. Aux yeux de l'EPA, la surveillance bénévole a pour effet de sensibiliser davantage la population aux problèmes de pollution et fournit sur les eaux des informations qui ne pourraient autrement être évaluées.

Les États-Unis ont vu s'accroître le nombre de bénévoles parce que les organismes chargés de la qualité de l'eau et des ressources naturelles à l'échelon des États ont offert une aide accrue sur le plan technique et/ou organisationnel. En 1988, 14 États accordaient une aide à la surveillance volontaire. En 1992, ce nombre était passé à 32, et les États offraient six programmes de plus au chapitre de la planification[102]. Selon le Bureau de l'eau de

[100] US Public Research Interest Group (PIRG), « Summary of Findings », dans *Dirty Water Scoundrels*, mars 1997, <http://www.pirg.org/pirg/enviro/water/dws97/summary.htm>.

[101] Michael M. Stahl, administrateur assistant adjoint, OECA, EPA, *Toward the Next Generation of Environmental Compliance*, rapport final, 15 juillet 1995, p. 13-14.

[102] Voir Office of Water, EPA, *What is Voluntary Monitoring?*, <http://www.epa.gov/OWOW/monitoring/volunteer/epavm.html>.

l'EPA, plus de 24 000 bénévoles surveillent plus de 985 cours d'eau, 2 800 étangs, lacs et milieux humides ainsi que 4 grands estuaires[103].

On peut citer comme exemples de programmes de surveillance bénévole le Kentucky Water Watch (Programme de surveillance de l'eau du Kentucky) et le Texas Watch Environmental Monitoring Program (Programme de surveillance environnementale du Texas). Le premier a pour objet la surveillance de base des cours d'eau, une surveillance biologique, des essais chimiques ainsi qu'une surveillance vidéo et photographique. Le second « […] est un réseau de bénévoles qualifiés soutenus par des collaborateurs, qui aident la TNRCC à remplir sa mission de protection de l'environnement au Texas »[104]. Mis sur pied en 1991, ce programme a été financé en vertu de la CWA. Il poursuit les buts suivants : « Produire les informations justes et utiles dont les pouvoirs publics, les producteurs de déchets et la population ont besoin pour pouvoir prendre des décisions respectueuses de l'environnement, améliorer la diffusion de l'information relative à l'environnement et aux questions environnementales, résoudre par voie de coopération les conflits suscités par les atteintes à l'environnement[105]. »

[103] *Ibid*.

[104] Voir <http://www.tnrcc.state.tx.us/txwatch> (site consulté le 13 juillet 1998).

[105] *Ibid*.

Appendice A : Personnes interrogées

- Joe Acton, Targeting and Evaluation Branch, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Stephen Adams, Senior Management Analyst, Strategic Projects and Planning, Florida Department of Environmental Protection
- Mark Antell, Enforcement Planning, Targeting and Data Division, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Jeffie Barbee, Office of Compliance and Enforcement, Texas Natural Resource Conservation Commission
- Michael Barrette, Manufacturing Branch, Office of Compliance, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Richard Biondi, Associate Director, Manufacturing, Energy & Transportation Division, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Joseph Boyle, RCRA Enforcement, Region 5, U.S. Environmental Protection Agency
- Bud Bridgewater, Bureau of Water, Illinois Environmental Protection Agency
- Renee Cypriano, Associate Director, Enforcement, Illinois Environmental Protection Agency
- Anne Dobbs, Office of Legal Services, Texas Natural Resource Conservation Commission
- Richard Duffy, Chief, Targeting and Enforcement Branch, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Tom Eaton, Washington Department of Ecology
- Tom Eggert, Bureau of Pollution Prevention, Wisconsin Department of Natural Resources
- Irene Erhart, National Enforcement Investigations Center, U.S. Environmental Protection Agency
- Marianne Fitzgerald, Pollution Prevention Coordinator, Oregon Department of Natural Resources
- Carol Galloway, Chief, Data Management Branch, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Ravila Gupta, North Carolina Department of Environment, Health and Natural Resources
- Lynn Helbrecht, Washington State Department of Ecology
- Sharon Johnson, North Carolina Division of Pollution Prevention and Environmental Assistance
- Gary Jonessi, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Eric Kilberg, Minnesota Pollution Control Agency
- John Kolaz, Bureau of Air, Illinois Environmental Protection Agency
- Kim Kreiton, Compliance Assurance Planner, Massachusetts Department of Environmental Protection

- Michael Levin, McGuire, Woods, Battle & Boothe
- Gene Lubienecki, National Enforcement Investigations Center, U.S. Environmental Protection Agency
- David Meredith, Chief, Liaison and Outreach Section, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Wendy Miller, Office of Planning and Policy Analysis, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Tai Ming-Chang, Environmental Leadership Program Coordinator, Manufacturing, Energy & Transportation Division, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Chris Nugent, Section Chief, Operations & Maintenance, Data Management Branch, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Michael Owens, Policy Analyst, Strategic Projects and Planning, Florida Department of Environmental Protection
- Michael Phillips, Director, Office of Strategic Projects and Planning, Florida Department of Environmental Protection
- Brian Riedel, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Bruce Rothrock, IDEA Team Leader, Enforcement Planning, Targeting and Data Division, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Eric Schaeffer, Director, Office of Regulatory Enforcement, U.S. Environmental Protection Agency
- Michael Stahl, Deputy Assistant Administrator, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Debra Villari, Planning Branch, Office of Compliance, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Tim Whitehorse, Special Assistant, Office of Regulatory Enforcement, Office of Enforcement and Compliance Assurance, U.S. Environmental Protection Agency
- Peter Wise, Associate Director, Illinois Environmental Protection Agency
- Miles Zamco, Bureau of Air, Illinois Environmental Protection Agency

Annexe 3

Les indicateurs du respect des prescriptions environnementales : politique et pratique au Canada

Préparé par
Joseph F. Castrilli
Avocat
Toronto, Ontario
Canada

Sigles et acronymes **A3–7**

1 **Introduction** **A3–9**

2 **Les aspects d'ordre constitutionnel et législatif** **A3–11**

2.1 La Constitution et l'environnement au Canada A3–11

2.2 Le cadre législatif destiné à promouvoir
et à assurer le respect des prescriptions A3–12

3 **Les indicateurs relatifs à la promotion et à l'application
des prescriptions environnementales : le contexte** **A3–13**

4 **L'évaluation de la situation en matière de
promotion et d'application de la loi : le rôle des pouvoirs publics** **A3–15**

4.1 L'évaluation de la situation en matière de promotion de la loi :
le rôle du fédéral et des provinces A3–15

4.2 Les moyens de collecte de l'information
aux fins de surveiller le respect des prescriptions A3–17

4.2.1 L'inspection A3–17

4.2.1.1 Les types d'inspection A3–18

4.2.1.2 Les méthodes de ciblage des inspections A3–22

4.2.1.3 La déconcentration des décisions
en matière de ciblage des inspections A3–24

4.2.1.4 Les inspections multimilieux
et les inspections concernant un milieu unique A3–27

4.2.2. L'autosurveillance obligatoire avec communication de données A3–28

4.2.2.1 Les formes d'autosurveillance
obligatoire avec communication de données A3–29

4.2.2.2 L'utilisation et la vérification,
par les pouvoirs publics, des données d'autosurveillance A3–29

4.2.2.3 Les ententes fédérales-provinciales en matière
d'autosurveillance obligatoire avec communication de données . . A3–31

4.3 Les critères servant à définir le respect des prescriptions A3–32

4.4 Les méthodes concernant la collecte de données,
l'évaluation du respect des prescriptions et la diffusion de l'information A3–34

4.4.1 La collecte et la gestion des données sur le respect des prescriptions A3–34

4.4.2 L'évaluation du respect des prescriptions
et la diffusion de l'information A3–37

4.4.3 L'incidence des lacunes réglementaires
sur l'évaluation du respect des prescriptions A3–40

4.5 L'application des prescriptions : les compétences du fédéral et des provinces A3–41

4.6 Les façons d'évaluer l'action des pouvoirs publics en vue de faire respecter les prescriptions A3–43

4.6.1 Les enquêtes A3–43

4.6.2 La conception et la mise en œuvre des mesures d'exécution A3–44

4.6.3 Le suivi des mesures d'exécution et la publication d'informations A3–47

4.7 La détermination du lien entre résultats des mesures et résultats au plan de l'environnement A3–48

5 L'évaluation de la situation en matière de promotion et d'application des prescriptions : le rôle des entités réglementées A3–51

5.1 La vérification environnementale A3–51

5.1.1 Aperçu A3–51

5.1.2 La politique des pouvoirs publics en matière de vérification environnementale A3–52

5.1.3 Les mesures législatives concernant la vérification environnementale A3–56

5.2 Le système de gestion de l'environnement A3–56

5.2.1 Aperçu A3–56

5.2.2 Les avantages perçus A3–57

5.2.3 La situation au Canada A3–57

5.2.4 Les incidences sur le plan réglementaire A3–58

6 L'évaluation de la situation en matière de promotion et d'application des prescriptions : le rôle du public A3–61

6.1 Le public et les plaintes A3–61

6.1.1 Généralités A3–61

6.1.2 Les programmes spéciaux A3–61

6.1.3 Les procédures prévues par la loi A3–61

6.1.4 Résumé A3–62

6.2 Le public et l'information sur la promotion et l'application des dispositions A3–62

6.3 Le public et la surveillance de certains établissements A3–63

7 Les nouvelles mesures concernant les indicateurs relatifs à la promotion et à l'application des prescriptions A3–65

7.1 Les mesures fédérales A3–65

7.2 Les mesures provinciales A3–66

7.3 Les mesures fédérales-provinciales A3–67

7.4 Les mesures librement adoptées par les entités réglementées A3–68

7.5 Le public A3–68

8 Conclusions A3–69

Appendice A : Personnes ayant participé au sondage ou accordé un entretien A3–71

Sigles et acronymes

EPEA *Environmental Protection and Enhancement Act*
(Loi sur la protection et la mise en valeur de l'environnement) de l'Alberta

FRE Facteur de risque pour l'environnement

INRP Inventaire national des rejets de polluants

LCPE *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*

LREO *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*

MEEO Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario

SEE Surveillance des effets sur l'environnement

SGE Système de gestion de l'environnement

SMID Stratégie municipale et industrielle de dépollution

SPA Sanctions pécuniaires administratives

WMA *Waste Management Act*
(Loi sur la gestion des déchets) de la Colombie-Britannique

1 Introduction

Selon l'un des objectifs de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), que le Canada, le Mexique et les États-Unis ont ratifié en septembre 1993[1], chaque Partie à l'Accord est tenue de « parvenir à des niveaux élevés de protection environnementale et d'observation » de ses lois et règlements sur l'environnement[2]. La Commission de coopération environnementale, constituée en vertu de l'Accord, a commandé la présente étude en vue de soutenir les efforts déployés par les Parties pour assurer l'application effective de leurs lois sur l'environnement[3], pour mesurer et évaluer l'efficacité des moyens destinés à assurer le respect des prescriptions, y compris l'établissement et la mise en œuvre d'indicateurs du respect des prescriptions destinées à rendre compte de l'état de l'environnement[4], de même que pour examiner la comparabilité des techniques et des méthodes utilisées pour la collecte, l'analyse et la gestion des données[5], en analysant l'état des programmes de cette nature au Canada. La présente étude vise de manière générale à décrire les méthodes utilisées au Canada pour : 1) mesurer et évaluer l'efficacité des politiques et des moyens d'exécution; 2) assurer le respect des prescriptions environnementales; 3) mettre en œuvre des indicateurs relatifs à la promotion et à l'application de ces prescriptions. Les sujets particuliers qui sont mentionnés, décrits et évalués dans cette étude sont les suivants : 1) les politiques et les méthodes utilisées au Canada pour évaluer ce qui se fait en matière de promotion et d'application des prescriptions environnementales; 2) les systèmes de communication et de gestion de données concernant l'application et l'observation des prescriptions (y compris l'autosurveillance obligatoire avec communication de données); 3) les politiques et les obligations de contrôle des résultats au chapitre du respect des prescriptions; 4) les lois et les politiques concernant le contrôle du respect des prescriptions et la publication des résultats; 5) les lois, les politiques ou les procédures concernant l'obligation d'informer le public.

La méthode utilisée

La méthode employée pour atteindre les objectifs de cette étude est la suivante. Tout d'abord, les lois, les règlements, les politiques et autres textes utiles ont été réunis et examinés. Puis, des sondages et des entretiens ont eu lieu avec des responsables de l'application des lois et des règlements à l'échelon fédéral ainsi que dans certaines administrations provinciales (Colombie-Britannique, Alberta, Ontario et Québec). Ce travail avait pour but d'évaluer la capacité des administrations fédérale et provinciales du Canada de mettre en œuvre un système permettant d'évaluer l'application effective et le respect des prescriptions environnementales imposées par les dispositions législatives antipollution particulières en vigueur dans chacune des administrations à l'étude[6].

La section 2 fait un bref survol du cadre constitutionnel dans lequel s'inscrivent les mesures de protection de l'environnement au Canada et indique les lois fédérales et provinciales en matière de lutte contre la pollution qui sont examinées. La section 3 décrit et situe dans son contexte la question de l'établissement d'indicateurs relatifs à la promotion et à l'application des lois et règlements en matière d'environnement. Les sections 4, 5 et 6 examinent les rôles respectifs de l'État, du secteur privé et du public en matière de contrôle et d'application des prescriptions et relèvent les forces et les faiblesses informationnelles, institutionnelles et autres. La section 7 passe en revue les actions nouvelles. Enfin, la section 8 présente une évaluation finale succincte, dont une série de recommandations sur les mesures à prendre.

---

[1] Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), 13 septembre 1993.

[2] *Ibid.*, par. 5(1).

[3] Les efforts ainsi déployés pour appliquer les lois sur l'environnement peuvent comprendre les suivants : a) la désignation et la formation d'inspecteurs; b) la surveillance de l'observation et l'enquête sur des infractions présumées, y compris au moyen d'inspections; c) l'obtention d'engagements volontaires et d'accords d'observation; d) la diffusion d'informations touchant la non-observation; e) la publication de bulletins ou autres énoncés périodiques sur les procédures d'application; f) la promotion des vérifications environnementales; g) l'obligation de tenir des dossiers et de produire des rapports; h) la mise en place ou l'offre de services de médiation et d'arbitrage; i) les licences, permis ou autorisations; j) l'engagement, en temps opportun, de procédures judiciaires, quasi judiciaires ou administratives en vue de l'imposition de sanctions ou de l'obtention de réparations appropriées pour toute infraction aux lois et règlements relatifs à l'environnement; k) les pouvoirs de perquisition, de saisie ou de détention; l) les ordonnances administratives, y compris les ordonnances de nature préventive, curative ou exceptionnelle. *Ibid.*, 5(1)*a)(*l).

[4] *Ibid.*, 10(2)*c*).

[5] *Ibid.*, 10(2)*a*).

[6] L'appendice A contient une liste des personnes interrogées ou de celles qui ont fourni des renseignements écrits dans le cadre de cette étude. Cette dernière ne s'étend pas aux sujets suivants : l'exploitation forestière, l'exploitation minière, les espèces sauvages, les espèces menacées, les milieux humides, la gestion des terres publiques, la conservation, l'aménagement du territoire agricole ou d'autres ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables, les lois de planification ou d'évaluation de l'environnement.

2 Les aspects d'ordre constitutionnel et législatif

2.1 La Constitution et l'environnement au Canada

Les rédacteurs de la Constitution canadienne — la *Loi constitutionnelle de 1867* — n'ont pas considéré l'environnement comme un sujet distinct. Bien qu'elle ne traite pas explicitement de l'environnement comme tel, la *Loi constitutionnelle de 1867* répartit les compétences législatives en matière d'environnement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les pouvoirs qui se rapportent à la protection de l'environnement doivent être déduits des diverses rubriques de compétence qui apparaissent dans la Constitution. Le fondement des pouvoirs que détient le gouvernement fédéral dans le domaine de l'environnement repose sur une combinaison des pouvoirs qui régissent le droit criminel[7] ainsi que la paix, l'ordre et le bon gouvernement[8]. D'autres rubriques de compétence fédérale confèrent un fondement plus restreint aux mesures de contrôle législatives fédérales en matière d'environnement[9]. Les tribunaux, dont la Cour suprême du Canada, se sont penchés sur la constitutionnalité de plusieurs dispositions d'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE)[10], ainsi que sur les dispositions en matière de prévention de la pollution que comporte la *Loi sur les pêches*[11], soit les principales lois antipollution fédérales dont il est question dans la présente étude. En général, il ressort des causes instruites que, dans les cas où les lois fédérales sur l'environnement traitent de sujets de portée nationale[12], s'inscrivent dans le cadre de mécanismes d'application du type sanction « criminelle »[13] ou sont axées sur la protection ou la conservation d'une ressource expressément confiée aux soins du gouvernement fédéral (comme le poisson)[14], ces causes peuvent être confirmées par les tribunaux et ne seront pas considérées comme ayant une incidence sur la propriété, laquelle constitue en général un sujet de compétence provinciale. Ces causes, ainsi que l'interprétation qu'en fait le gouvernement fédéral, peuvent influer sur les types de mécanismes de contrôle et d'application inclus dans la législation environnementale fédérale, ainsi que sur la capacité du gouvernement fédéral d'assurer ou d'évaluer le respect des prescriptions légales[15].

---

[7] Constitution canadienne (*Loi constitutionnelle de 1867*), par. 91(27).

[8] *Ibid.*, préambule de l'art. 91.

[9] *Ibid.*, p. ex., par. 91(2) (la réglementation des échanges et du commerce), par. 91(12) (les pêches côtières et intérieures), al. 92(10)*a*) (ouvrages et entreprises reliant des provinces), al. 92(10)*c*) (ouvrages déclarés être à l'avantage général du Canada par le Parlement).

[10] L.C. (1988), ch. 22.

[11] L.R.C. (1985), ch. F-14.

[12] Voir, p. ex., *R. c. Crown Zellerbach Ltd*., (1988) 1 R.C.S. 401 (réglementation fédérale de la pollution de l'océan confirmée en vertu de la loi ayant précédé la LCPE pour cause de compétence en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement). Pour qu'une loi fédérale soit confirmée selon le critère de l'intérêt national lié à la clause de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement, le gouvernement doit démontrer que la matière en cause a une unicité, une particularité et une indivisibilité qui la distinguent clairement des matières d'intérêt provincial, et un effet sur la compétence provinciale qui soit compatible avec le partage fondamental des pouvoirs législatifs effectué par la Constitution. Pour déterminer si la matière en question a atteint les caractéristiques requises, il est utile d'examiner quel effet aurait sur les intérêts extraprovinciaux l'omission d'une province de s'occuper efficacement du contrôle ou de la réglementation des aspects intraprovinciaux de cette matière. *Crown Zellerbach*, p. 431-432.

[13] Pour être considérée comme une loi fédérale valide en vertu du pouvoir relatif au droit criminel, il faut qu'une loi satisfasse à deux conditions. Premièrement, il faut qu'elle ait un objet valide en droit criminel. En second lieu, elle doit traiter de cet objet au moyen d'interdictions qui s'accompagnent de sanctions pénales. Voir, p. ex., *RJR-MacDonald Inc.* c. *Canada (A.G.)*, (1995) 3 R.C.S. 199, p. 240. Voir aussi l'arrêt *Canada (A.G.)* c. *Hydro-Québec* 3 R.C.S. 213 (une ordonnance provisoire délivrée en vertu des art. 34 et 35 de la LCPE pour contrôler les BPC est constitutionnelle en vertu du pouvoir relatif au droit criminel).

[14] Voir, p. ex., *Fowler c. La Reine*, (1980) 2 R.C.S. 213 [le par. 33(3) de la *Loi sur les pêches*, interdisant les travaux d'exploitation forestière et de défrichage pouvant laisser des débris dans l'eau que fréquente le poisson, a été déclaré inconstitutionnel, car cette disposition ne faisait pas de lien entre la conduite interdite et le préjudice réel ou possible causé à la pêche]. Voir aussi l'arrêt *Northwest Falling Contractors c. La Reine*, (1980) 2 R.C.S. 292 [le par. 33(2) de la *Loi sur les pêches*, qui interdit de déposer des substances nocives dans l'eau que fréquente le poisson, a été confirmé comme relevant de la compétence du gouvernement fédéral sur les pêches, car il était fondé sur un lien direct entre l'activité interdite et la protection ou la conservation du poisson].

[15] Les préoccupations relatives à l'absence possible de pouvoir constitutionnel, d'après la compétence en matière de droit criminel, qui permettrait à la LCPE d'aller au-delà de mesures d'application du type sanction « criminelle », ont peut-être amené le gouvernement fédéral à cesser d'inclure certains types de mesures d'application, comme les sanctions administratives, dans les modifications à la LCPE qui ont été proposées à la fin de 1996, et ce, indépendamment de l'existence de telles mesures sous le régime d'autres lois fédérales. Voir la section 4.

Le fondement constitutionnel de la compétence provinciale en matière d'environnement est très étendu, et il englobe le pouvoir d'établir des lois au sujet de l'administration des terres publiques appartenant à la province[16], de la propriété et des droits civils dans la province[17], des matières d'une nature purement locale ou privée dans la province[18], des ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont assignés au gouvernement fédéral[19], des institutions municipales dans la province[20], de même que le pouvoir d'imposer des sanctions, par voie d'amende, de pénalité ou d'emprisonnement, en vue de faire exécuter toute loi d'une province[21]. Les tribunaux, dont la Cour suprême du Canada, ont examiné aussi la constitutionnalité de plusieurs dispositions d'application contenues dans d'importantes lois provinciales sur l'environnement. La Cour suprême a confirmé des interdictions vastes et générales en matière de pollution que renferment souvent les lois environnementales provinciales, concluant que ces lois rédigées en termes généraux sont justifiées pour ce qui est de poursuivre l'objectif d'intérêt public que constitue la protection de l'environnement[22]. Cette jurisprudence, de même que l'interprétation qu'en font les gouvernements des provinces, peut aider les législateurs à établir des mesures d'exécution étendues et souples, afin de répondre à une grande variété de problèmes environnementaux[23].

2.2 Le cadre législatif destiné à promouvoir et à assurer le respect des prescriptions

Dans cette étude sur les indicateurs relatifs à la promotion et à l'application de la législation et de la réglementation dans le domaine de l'environnement, l'accent est mis sur les principales lois antipollution fédérales et provinciales qui sont en vigueur dans les administrations du Canada à l'étude. À l'échelon fédéral, cela comprend la LCPE de même que les dispositions en matière de prévention de la pollution qui figurent dans la *Loi sur les pêches*. À l'échelon provincial, les lois examinées comprennent le *Waste Management Act* (WMA, Loi sur la gestion des déchets) de la Colombie-Britannique[24], l'*Environmental Protection and Enhancement Act* (EPEA, Loi sur la protection et la mise en valeur de l'environnement) de l'Alberta[25], la *Loi sur la protection de l'environnement de l'Ontario*[26], la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* (LREO)[27] et la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) du Québec[28]. Chacune de ces lois prévoit une série de moyens pénaux, administratifs et civils qui visent à faire observer les dispositions, comme des pouvoirs d'inspection et d'enquête, des arrêtés de mesures correctives et préventives, des pouvoirs de poursuite, des obligations de communication de données et de surveillance imposées aux intéressés ainsi que des mesures connexes. L'objectif de la présente étude est d'examiner les moyens qu'emploient le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour évaluer l'efficacité avec laquelle les mesures d'exécution et autres mesures connexes atteignent les objectifs de protection de l'environnement contenus dans les lois.

---

16 Constitution canadienne (*Loi constitutionnelle de 1867*), par. 92(5).

17 *Ibid*., par. 92(13).

18 *Ibid*., par. 92(16).

19 *Ibid*., par. 92(10).

20 *Ibid*., par. 92(8).

21 *Ibid*., par. 92(15).

22 Voir, p. ex., *R. c. Canadian Pacific Ltd.*, (1995) 2 R.C.S. 1031 [l'alinéa 13(1)*a*), aujourd'hui 14(1)*a*), de la *Loi sur la protection de l'environnement de l'Ontario*, qui interdit les rejets dans le milieu naturel susceptibles d'avoir un effet nocif, n'est pas vague d'un point de vue constitutionnel]. Les assemblées législatives sont justifiées de choisir des termes généraux pour poursuivre l'objectif public que constitue la protection de l'environnement. Les lois sur l'environnement d'autres provinces, ainsi qu'à l'échelon fédéral (comme la LCPE), renferment des interdictions tout aussi étendues. Conclure à l'inconstitutionnalité de la loi ontarienne mettrait en péril, d'un point de vue constitutionnel, les interdictions que contiennent ces autres lois sur l'environnement, entraverait la capacité des assemblées législatives d'assurer la protection de l'environnement et constituerait un recul important sur le plan de la politique sociale. *R.c. Canadian Pacific Ltd.*, 1066-1094.

23 Voir la section 4.

24 S.B.C. (1982), ch. 41.

25 S.A. (1992), ch. E-13.3.

26 L.R.O. (1990), ch. E.19.

27 L.R.O. (1990), ch. O.40.

28 S.Q. (1993), ch. Q-2.

3 Les indicateurs relatifs à la promotion et à l'application des prescriptions environnementales : le contexte

Ces dernières années, la reconnaissance, par la communauté internationale, de l'importance de faire respecter les prescriptions environnementales pour assurer une bonne gestion de l'environnement[29] a intensifié l'intérêt manifesté à l'échelon national et infranational pour ce qui est de faire respecter les lois nationales sur l'environnement. Au Canada, à l'échelon tant fédéral que provincial, les notions de respect (ou observation) et d'application des prescriptions ont été définies par la plupart des administrations examinées. En général, on entend par *respect* (ou *observation*) *de la loi* le fait de se conformer à la loi[30]. Les moyens dont se servent les gouvernements pour assurer le respect de la loi comprennent des communications verbales et écrites, des consultations, des vérifications, des inspections, des examens de données et des mesures d'exécution[31]. En général, on entend par *application de la loi* la mise en œuvre de mesures destinées à contraindre les contrevenants à respecter les dispositions législatives qui les concernent[32]. Les mesures d'exécution comprennent des enquêtes sur infractions présumées, l'imposition de mesures correctives, des procédures administratives pour obliger les intéressés à respecter les prescriptions, et des poursuites[33].

Depuis plusieurs années, les administrations publiques canadiennes considèrent certaines statistiques d'activité[34] comme des indicateurs de base de l'utilité des programmes de promotion et d'application des lois. Même si l'on continuera vraisemblablement à utiliser ces statistiques comme des indicateurs importants de ce qui se fait en matière de promotion et d'application de la législation environnementale, les gouvernements semblent chercher d'autres indicateurs pour évaluer le respect des lois et l'amélioration de l'environnement. Les indicateurs de résultats d'un programme de promotion incluent les effets sur l'environnement, les taux de respect des prescriptions et les chiffres de l'assistance technique[35]. Les indicateurs de résultats d'un programme d'exécution peuvent comprendre les effets sur l'environnement, les taux de respect des prescriptions, l'amendement des auteurs d'infractions graves, les statistiques de respect des prescriptions, le nombre de mesures d'exécution prises, la rapidité d'exécution des mesures et les sanctions imposées[36]. On a dit que les renseignements sur les mesures prises et les résultats atteints peuvent garantir

[29] La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992, a souligné l'importance de vérifier et d'assurer le respect des lois sur l'environnement. Les travaux de la Conférence signalent que les lois et les règlements sont au nombre des instruments les plus importants qui soient pour ce qui est de concrétiser les politiques de développement et d'environnement; il est essentiel, y ajoute-t-on, d'établir et de mettre en œuvre des lois et des règlements applicables et efficaces, qui reposent sur des principes sociaux, écologiques, économiques et scientifiques valables. Il importe aussi de créer des programmes pratiques pour s'assurer que l'on se conforme aux lois, aux règlements et aux normes qui sont adoptés. Les participants à la Conférence de Rio ont recommandé que chaque pays élabore des stratégies qui maximisent le respect de ses propres lois et règlements. Ces stratégies devraient comporter des sanctions conçues pour punir les infractions commises, obtenir réparation et éviter que d'autres infractions soient commises. Il est nécessaire de mettre en œuvre des moyens d'examiner régulièrement de quelle façon les lois sont observées, ainsi que de déceler les infractions commises. *Agenda 21: The Earth Summit Strategy to Save Our Planet*, p. 248-250 (sous la dir. de Daniel Sitarz, Earthpress, 1993).

[30] Environnement Canada, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, politique d'application et d'observation 5 (1988). Voir aussi British Columbia Environment, *Ensuring Effective Enforcement* 2 (1992) [ci-après appelé « B.C. Environment »].

[31] B.C. Environment, note 30, p. 2. Voir aussi Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, *Enforcement Program for the Environmental Protection and Enhancement Act*, p. 4-1 (1994) (où il est noté qu'il est possible d'observer la loi de deux façons : d'une manière volontaire ou par exécution forcée).

[32] Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 4-1.

[33] B.C. Environment, note 30, p. 2. Le Canada et l'Alberta englobent dans les mesures d'exécution l'inspection et la surveillance, qui, selon la Colombie-Britannique, sont des mesures de contrôle. En Alberta, les mesures d'exécution sont : 1) l'évaluation et la surveillance au moyen de vérifications de conformité non annoncées, dans l'ensemble d'une industrie; 2) les enquêtes menées en réponse à une infraction possible à une loi sur l'environnement; 3) les mesures destinées à obliger à se conformer à une loi sans devoir intenter une action en justice, y compris des instructions, des avertissements, des sanctions administratives et des ordonnances; 4) les mesures visant à obliger à se conformer à une loi au moyen de diverses mesures judiciaires : injonction, contraventions, poursuites, ordonnances judiciaires et poursuites civiles; voir, p. ex., Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 4-1. Voir aussi Environnement Canada, note 30, p. 5.

[34] Au nombre de ces produits statistiques figurent le nombre d'inspections et d'enquêtes menées, le nombre d'avertissements ou d'ordonnances délivrés, le nombre de poursuites engagées, etc. Voir, p. ex., Environnement Canada, *Canadian Environmental Protection Act: Report for the Period April 1994 to March 1995*, p. 41-42 (1996).

[35] Cheryl E. Wasserman, *The Principles of Environmental Enforcement and Beyond: Building Institutional Capacity*, allocution prononcée devant la troisième *International Conference on Environmental Enforcement* (25 avril 1994), dans *Third International Conference on Environmental Enforcement*, avril 1994, p. 35.

[36] *Ibid*., p. 34-35.

que les personnes chargées d'appliquer les lois le fassent de manière cohérente et équitable, au moyen de procédures et de stratégies établies[37]. Ces renseignements, estime-t-on, peuvent aider les gestionnaires à rajuster les programmes en fonction de la manière dont la situation évolue à mesure que les programmes sont mis en œuvre, accentuent l'effet dissuasif et contribuent à rendre des comptes au public[38].

La présente étude mentionne, décrit et évalue les méthodes qu'emploient le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux au Canada pour évaluer l'efficacité de leurs programmes de promotion et d'application des lois sur l'environnement, de même que pour évaluer le rôle joué par le milieu réglementé et par le public.

[37] *Ibid.*, p. 34.

[38] *Ibid.*

4 L'évaluation de la situation en matière de promotion et d'application de la loi : le rôle des pouvoirs publics

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux ont un rôle capital à jouer pour ce qui est d'évaluer l'efficacité des programmes destinés à favoriser le respect de la loi et à en assurer l'application en matière d'environnement. Bien qu'il y ait de vastes similitudes entre les programmes fédéraux et provinciaux, on y relève aussi des différences potentiellement importantes, lesquelles résultent de la présence d'obligations différentes dans les lois, les règlements et les politiques. À ce sujet, les actions gouvernementales dans ce domaine présentent certaines caractéristiques classiques dignes de mention, et il existe aussi de nouvelles tendances dans les programmes gouvernementaux. Au nombre des caractéristiques classiques figure l'accent mis sur la publication annuelle de statistiques concernant les activités de promotion et d'application des lois, comme le nombre d'inspections, les avertissements donnés ou les poursuites engagées, en tant qu'indicateurs de l'utilité des programmes[39]. Même si cette démarche classique est récente au Canada et est loin d'être employée de manière uniforme à l'échelon fédéral et provincial, il est possible qu'elle évolue déjà de façon notable à mesure que l'on entreprend de cibler les « contrevenants chroniques[40] » et de rendre compte des mesures prises à leur endroit, d'encourager l'autosurveillance et la communication de données par les intéressés[41] ainsi que de fournir des services d'inspection et d'exécution du type « guichet unique » en vertu d'ententes fédérales-provinciales[42], et ce, à mesure que les gouvernements font face à de plus en plus de restrictions sur le plan des ressources. En général, cependant, l'élaboration d'un ensemble complet d'objectifs ou d'indicateurs de l'efficacité des programmes destinés à favoriser le respect et à assurer l'application des prescriptions environnementales en est encore à ses premiers pas dans la plupart des administrations au Canada[43].

4.1 L'évaluation de la situation en matière de promotion de la loi : le rôle du fédéral et des provinces

Au Canada, l'une des premières politiques en faveur du respect de la législation sur l'environnement a été la politique d'application de la loi adoptée par Environnement Canada en 1988, au moment de l'entrée en vigueur de la LCPE[44]. Cette politique a défini la notion de *respect* (ou *observation*) de la loi[45], a indiqué diverses mesures destinées à assurer le respect de la loi[46] et a exposé les attentes qu'avait sur ce plan le gouvernement fédéral à l'endroit des entités réglementées[47]. Des politiques analogues ont été établies à l'échelon provincial[48].

---

[39] Voir la note 34.

[40] Voir les sous-sections 4.2, 4.4 et 4.6.3.

[41] Voir la section 5.

[42] Voir les sous-sections 4.2.1.3 et 4.2.2.3.

[43] En 1991, le vérificateur général du Canada a conclu qu'Environnement Canada n'avait pas évalué l'efficacité générale des dispositions réglementaires qu'il applique pour améliorer la qualité de l'environnement, non plus que ses politiques et ses plans en matière d'application et de promotion du respect des dispositions. Il a ajouté qu'Environnement Canada n'avait pas défini de normes de rendement susceptibles d'aider à mesurer l'efficacité de ses dispositions réglementaires. Il a donc conclu que le Ministère ne dispose pas de renseignements convenables sur les niveaux d'observation des règlements ou sur l'effet qu'ont ses activités d'application et d'observation sur la qualité de l'environnement. Le vérificateur général a toutefois recommandé que le Ministère établisse des normes de rendement afin d'aider à évaluer l'efficacité des règlement et des activités d'application et d'observation connexes. Voir Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, p. 271 (1991). En 1995, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, qui a entrepris un examen quinquennal des dispositions de la LCPE, a recommandé qu'Environnement Canada révise sa méthode d'application en vertu de la LCPE en fixant des objectifs de rendement et en établissant des moyens d'évaluer l'efficacité des mesures prises en vue de garantir l'efficacité de la politique d'observation et d'application et de déterminer les priorités. Voir Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, *Notre santé en dépend! Vers la prévention de la pollution*, p. 244 et 246 (1995).

[44] Environnement Canada, note 30, p. 1.

[45] *Ibid.*, p. 5.

[46] Les mesures destinées à vérifier l'observation comprennent l'inspection et la surveillance. Celles qui visent à promouvoir l'observation comprennent la communication et la publication de renseignements, la consultation des parties touchées par la LCPE, l'assistance technique et le développement technologique. *Ibid.*

[47] Selon la politique d'application et d'observation, « il est obligatoire de se conformer à la LCPE et à ses règlements ». *Ibid.*, p. 9.

[48] Voir, p. ex., B.C. Environment, notes 30 et 31, ainsi que le texte qui les accompagne.

Plusieurs caractéristiques de la législation fédérale et provinciale en matière d'environnement comportent diverses répercussions en ce qui a trait à l'établissement d'indicateurs concernant le respect des prescriptions. Premièrement, une caractéristique importante de la législation fédérale (la LCPE et la *Loi sur les pêches*) est que le respect des prescriptions est considéré principalement en rapport avec les règlements d'application des deux lois[49]. À quelques exceptions près, la LCPE n'emploie pas de régime de licences ou de permis[50] et ne prévoit pas de contrôle en rapport avec les interdictions générales qu'elle impose. L'observation de la LCPE est donc principalement fonction de l'observation des règlements afférents[51]. L'observation de la *Loi sur les pêches* est aussi soumise à celle des règlements adoptés en application de cette loi[52], ainsi que des interdictions générales que comporte cette dernière en matière de pollution[53]. Ce pouvoir réglementaire concentré peut être à l'avantage du gouvernement fédéral quand vient le temps d'établir des indicateurs du degré de respect des prescriptions par rapport aux champs de compétence comparativement étroits qu'englobent la LCPE et la *Loi sur les pêches*[54].

Deuxièmement, comparativement à la législation environnementale fédérale, une caractéristique importante de la législation provinciale fait que le respect des prescriptions doit être évalué dans une large mesure par rapport à des autorisations, des licences et des permis[55] ainsi que des interdictions[56], des arrêtés administratifs[57] et des dispositions réglementaires[58]. Vu l'étendue du pouvoir constitutionnel des provinces, il s'agit là d'un champ de compétence nettement plus vaste, qui englobe un segment tout aussi vaste des secteurs réglementés. Ce pouvoir réglementaire étendu peut constituer un défi supérieur aux gouvernements provinciaux pour ce qui est d'élaborer des indicateurs du respect des prescriptions dans les grands secteurs relevant du droit provincial, surtout à une époque de restrictions de ressources et de coupures gouvernementales[59].

Troisièmement, les différences entre les lois fédérales et les lois provinciales quant à la position des points de mesure peuvent influer sur l'usage des moyens de surveillance, comme les inspections et l'autosurveillance avec communication des résultats, aux fins de déterminer globalement le niveau de respect des prescriptions. Par exemple, en vertu du règlement général de l'Ontario en matière de pollution atmosphérique, l'observation du règlement est

---

49 Une vingtaine de règlements ont été promulgués en vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*. Voir, p. ex., le *Règlement sur les additifs antimousse et les copeaux de bois utilisés dans les fabriques de pâtes et papiers*, DORS/92-268 (1992). Le résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagnait ces règlements de la LCPE à l'époque de leur promulgation signale que ces derniers seront appliqués conformément à la politique d'application et d'observation de la LCPE, laquelle prévoit diverses mesures d'observation. 126, *Gazette du Canada*, partie II, 1966. (1992).

50 La principale exception a trait à la délivrance des permis d'immersion en mer par Environnement Canada aux termes de la partie VI de la LCPE. Ces permis sont principalement administrés par les régions de l'Atlantique, du Pacifique et du Québec d'Environnement Canada.

51 Les règlements promulgués en vertu de la LCPE portent principalement sur des substances toxiques précises prévues par la loi en vertu de la partie II. Les initiatives d'observation, comme les inspections, ne peuvent donc être entreprises que pour les substances toxiques inscrites en annexe.

52 Voir, p. ex., *Loi sur les pêches, Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, DORS/92-269 (1992).

53 *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 35 et 36. Ces dispositions interdisent de détériorer l'habitat du poisson (art. 35) ou de jeter des substances nocives dans des eaux que fréquente le poisson (art. 36).

54 Voir les sous-sections 4.2.1.2 et 4.4.2, où il est question de rapports annuels sur l'état de l'observation, produits par certaines régions d'Environnement Canada pour les différents règlements.

55 Voir, p. ex., la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. (1990), ch. E.19, art. 9 (certificat d'autorisation exigé pour les émissions atmosphériques); art. 27 et 30 à 39 (certificats d'autorisation exigés pour les sites ou systèmes de gestion des déchets); *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, L.R.O. ch. O-40, art. 53 à 56 (certificat d'autorisation exigé pour les stations d'épuration des eaux d'égout).

56 Voir, p. ex., la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. (1990), ch. E.19, par.14(1) (interdiction de rejeter dans le milieu naturel un contaminant qui cause ou peut causer un effet préjudiciable).

57 Voir, p. ex., la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. (1990), ch. E.19, art.7 (ordonnance de contrôle), art. 8 (ordonnance de suspension), art. 17 (ordonnance corrective), art. 18 (ordonnance de mesures préventives), art. 43 (ordonnance d'enlèvement de déchets), art. 44 (ordonnance d'amélioration), art. 79 (ordonnance d'assainissement individuel), art. 97 (ordonnance de remise en état).

58 Voir, p. ex., *Règlement général sur la pollution de l'air*, R.R.O. (1990), Règ. 346. Ce règlement couvre 87 contaminants ou catégories de contaminants. Voir l'annexe 1 au règlement 346.

59 Voir, p. ex., Brian McAndrew, « Environment Minister on Endangered List », *Toronto Star*, 20 avril 1996, p. C6 (où il est signalé que le ministère ontarien de l'Environnement et de l'Énergie s'est vu retrancher 60 millions de dollars de son budget de 330 millions de dollars à l'automne de 1995, soit une réduction de 18 %. Un autre montant de 200 millions de dollars sera retranché de son budget au cours des deux années suivantes, et plus de 750 emplois seront éliminés, ce qui représente plus de 30 % des postes du Ministère).

déterminée en fonction de mesures au point de contact[60], tandis qu'en vertu de la réglementation fédérale elle est déterminée en fonction de mesures au point d'émission[61]. Le fait d'inspecter ou de mesurer le degré d'observation à une installation particulière soumise à des règlements tant fédéraux que provinciaux en matière de pollution atmosphérique comporte donc, pour une même substance, la possibilité de mener à des conclusions différentes sur le degré d'observation à cet endroit.

Quatrièmement, si la réglementation fédérale, à quelques exceptions près[62], tend à porter sur une substance précise, sans tenir compte du milieu ou du secteur industriel concernés[63], ou sur une substance, un secteur industriel et un milieu précis[64], la réglementation provinciale peut porter sur une substance et un milieu précis, sans égard au secteur industriel[65], ou porter sur un secteur industriel et un milieu précis, sans égard à la substance[66]. Cette divergence dans le type de règlement peut donner lieu à une façon différente de mesurer le degré d'observation des prescriptions et, aussi, à des conclusions différentes au sujet du degré d'observation des prescriptions dans le cas d'un établissement ou d'une catégorie d'établissements donnés.

Ces différences entre les régimes légaux et réglementaires, qui traduisent l'existence d'un cadre riche mais complexe, comportent un risque de confusion, d'éparpillement et d'incohérence en matière d'évaluation du respect des prescriptions. En outre, ces différences peuvent revêtir plus d'importance dans l'avenir pour ce qui est de résoudre ou d'exacerber des incohérences éventuelles, au point où les ententes fédérales-provinciales mènent à une responsabilité de la part des provinces pour ce qui est de garantir l'observation des exigences fédérales ou deviennent un substitut de ces dernières.

4.2 Les moyens de collecte de l'information aux fins de surveiller le respect des prescriptions

Les gouvernements fédéral et provinciaux utilisent deux grands moyens pour obtenir l'information nécessaire à la surveillance du respect des prescriptions légales antipollution : l'inspection et l'autosurveillance avec communication de données. Voici un résumé des résultats obtenus à ce jour par ces deux moyens.

4.2.1 L'inspection

Le pouvoir d'effectuer des inspections aux fins de vérifier le respect des prescriptions environnementales figure dans toutes les lois antipollution fédérales et provinciales dont il est question dans la présente étude. Des dispositions caractéristiques sont celles que contient la LCPE, lesquelles autorisent le ministre à désigner des inspecteurs[67] et, « pour l'application » de la LCPE et de ses règlements, accordent à ces derniers certains pouvoirs[68]. Les inspecteurs peuvent se rendre sur les lieux, inspecter les lieux, prélever des échantillons, faire des essais et effectuer des mesures, examiner et reproduire des documents, perquisitionner et saisir des objets et ordonner la mise en œuvre de mesures

---

[60] *Règlement général sur la pollution de l'air*, R.R.O. (1990), Règ. 346, art. 5 (où sont fixées, à l'annexe 1, des concentrations maximales de contaminants, en prenant pour base un point de contact à partir d'une source de contaminants).

[61] Voir, p. ex., la LCPE, *Règlement sur le rejet de chlorure de vinyle*, DORS/92-631 (1992). L'article 4 interdit à l'exploitant d'une usine de chlorure de vinyle de rejeter dans l'atmosphère, au-delà de certaines concentrations, du chlorure de vinyle provenant d'un dispositif de ventilation par aspiration à la source ou d'une autre source de l'usine.

[62] Voir la *Loi sur les pêches*, *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, DORS/92-269 (1992) (tout rejet de pâtes et papiers dans des eaux que fréquente le poisson).

[63] Voir, p. ex., la LCPE, *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC*, DORS/92-507 (1992) (contamination de l'air, de l'eau ou du sol par des BPC).

[64] Voir, p. ex., la LCPE, *Règlement sur le rejet de mercure par les fabriques de chlore*, DORS/90-130 (1990) (rejets, dans l'atmosphère, de mercure provenant de fabriques de chlore).

[65] Voir, p. ex., la *Loi sur la protection de l'environnement*, *Règlement général sur la pollution de l'air*, R.R.O. (1990), Règ. 346 (87 contaminants non industriels propres à un secteur, ou catégories de contaminants rejetés dans l'atmosphère).

[66] Voir, p. ex., la *Loi sur la protection de l'environnement*, *Organic Chemical Manufacturing Effluent Limits Regulation*, Règ. O. 63/94; *Iron and Steel Manufacturing Effluent Limits Regulation*, Règ. O. 214/95; *Electric Power Generation Effluent Limits Regulation*, Règ. O. 215/95 (tous les effluents rejetés dans l'eau par secteur industriel).

[67] LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art. 99.

[68] LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art.100.

préventives ou correctives en rapport avec des rejets non autorisés de substances réglementées par la LCPE[69]. Le pouvoir d'inspection est au nombre des premiers pouvoirs qu'ont établis les gouvernements fédéral et provinciaux dans le cadre de la législation antipollution pour veiller au respect des prescriptions. Le nombre annuel d'inspections est l'une des premières statistiques que les gouvernements ont établies à titre d'indicateur de l'activité de contrôle[70]. Vu les préoccupations que suscite à l'heure actuelle la réduction de la taille de l'État, le défi qui se pose aux gouvernements fédéral et provinciaux est de conserver les inspections comme une option viable face aux compressions, ou de concevoir des substituts convenables aux inspections, qui garantiront qu'il est toujours possible de surveiller adéquatement le respect des prescriptions.

Quatre aspects des programmes d'inspection menés au Canada sont examinés ci-après : 1) les types d'inspection; 2) les méthodes de ciblage des inspections; 3) la déconcentration des décisions en matière de ciblage des inspections; 4) les inspections multimilieux par opposition aux inspections concernant un milieu unique.

4.2.1.1 Les types d'inspection

Il existe un certain nombre de types et de caractéristiques d'inspection dans les programmes fédéraux et provinciaux. Les inspections peuvent être exécutées dans l'établissement ou hors de l'établissement concerné. Elles peuvent être prévues par un programme[71], il peut s'agir de vérifications ponctuelles non annoncées[72] ou il peut s'agir de réinspections[73]. En général, l'inspection est un procédé de collecte de données conçu pour comprendre d'un point de vue technique les activités d'un établissement et son comportement général sur le plan de l'environnement. Il peut s'agir d'un examen général ou ordinaire, fait sur place, des activités, de l'entretien, de la surveillance et de la performance[74]. L'inspection peut aussi revêtir la forme d'une collecte de renseignements effectuée hors de l'établissement réglementé pour s'assurer que celui-ci observe les dispositions applicables[75], ou d'un examen de

---

69 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art. 100 à104 (pouvoirs des inspecteurs applicables à toutes les parties de la LCPE), art. 36(5)(7)(pouvoirs spécifiques des inspecteurs applicables à la partie II de la LCPE au sujet des substances toxiques), par. 57(4)(6) (pouvoirs des inspecteurs applicables à la partie IV de la LCPE régissant les ministères, organismes, sociétés d'État, travaux, ouvrages et terres), par. 76(1) et art. 77 (pouvoirs des inspecteurs applicables à la partie VI de la LCPE régissant l'immersion en mer).

70 Environnement Canada déclare des statistiques d'inspections annuelles depuis que la LCPE est entrée en vigueur en 1988. Le Ministère conserve des statistiques sur les inspections annuelles et d'autres mesures d'application concernant la LCPE et la *Loi sur les pêches*.

71 Voir, p. ex., Environnement Canada, note 30, p. 38 (où il est indiqué qu'en vertu de la politique d'application et d'observation de la LCPA, un programme d'inspection sera établi). Ces inspections peuvent être annoncées à l'avance dans les cas où le règlement ou l'installation peuvent être complexes, comme les fonderies de plomb de seconde fusion, ou non annoncées, lorsque le règlement ou l'installation en question ne sont pas complexes, comme les règlements ou les installations qui ont trait au stockage de BPC. Voir aussi *Review of the Canadian Environmental Protection Act* (CEPA): *Hearings Before the Standing Committee on Environment and Sustainable Devevelopment of the House of Commons*, 35e lég., 1re sess. no 47, p. 17 (1994) [appelé ci-après « Audiences I »] (témoignage dans lequel D.J. Pascoe, gestionnaire, Région de l'Ontario, Division des urgences et de l'application de la loi, Environnement Canada, a indiqué qu'Environnement Canada procède à des inspections planifiées, établies au moyen de programmes d'inspection régionaux, qui suivent une présentation arrêtée à l'échelle nationale, de sorte que toutes les régions utilisent la même méthode pour ce qui est des industries inspectées). À l'échelon provincial, on a recours aussi à des programmes annuels d'inspection. Voir, p. ex., *Draft Response to Questions on Compliance and Enforcement Indicators under the Waste Management Act*, Ted Sheldon, analyste principal des évaluations, Direction des politiques ministérielles, Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique 1 (23 avril 1997) [appelé ci-après « B.C. Draft Response »] (dans le dossier de l'auteur).

72 Environnement Canada, note 30, p. 38 (où l'on signale que le programme fédéral d'inspections sera complété par des vérifications ponctuelles). Voir aussi Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 12-1 (où l'on signale que les inspections proactives faites en vue de vérifier l'observation aux lois, règlements, approbations et ordonnances de la Province sont des vérifications ponctuelles non annoncées, menées dans des secteurs municipaux ou industriels pour toute l'industrie où il existe des préoccupations sur le plan environnemental. Il est possible aussi que l'on procède au hasard à une vérification ponctuelle d'installations précises au sein d'un secteur).

73 Direction générale de la protection de l'environnement, Région du Pacifique et du Yukon, Environnement Canada, *Compliance Status Summary Report: British Columbia-Fiscal Year 1992-1993*, iv, 6 (1994) [appelé ci-après « Région du Pacifique et du Yukon I »] (où l'on signale l'emploi de réinspections).

74 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 3–1.

75 Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Procedure Manual: Inspection and Investigation*, Vol. 3, s.7.02.03, p. 2 (1991) [appelé ci-après « B.C. Inspection and Investigation »] (à noter qu'un exemple de collecte de renseignements hors site serait l'échantillonnage d'eau en aval, ce qui peut être nécessaire pour vérifier la conformité d'une installation située en amont).

rapports ou de données de surveillance[76]. Quelles que soient les modalités, l'inspection a pour but de vérifier le respect des dispositions de la LCPE[77]. L'inspection permet de vérifier le degré de respect des dispositions de toutes sortes de façons. Elle peut avoir pour but : 1) de confirmer qu'une installation est exploitée d'une manière conforme à la demande et à l'autorisation qui la concernent; 2) de discuter de renseignements, de matériel et de procédures de surveillance; 3) de procéder à un contrôle comparatif; 4) d'examiner le rendement de l'activité; 5) d'aider à établir des mécanismes de surveillance des activités; 6) de confirmer les programmes d'assurance ou de contrôle de la qualité; 7) de déterminer des mesures qui permettent d'éviter des problèmes; 8) de vérifier le respect des prescriptions[78].

Les divers types d'inspection ont souvent lieu dans le cadre de programmes d'inspection annuels. À l'échelon fédéral, par exemple, un programme national d'inspection a été introduit en 1990–1991 à titre de plan de travail annuel, en vue de déterminer le nombre et le type des inspections qu'Environnement Canada devait effectuer chaque année. Cependant, ce ministère a décidé que le programme était trop axé sur les chiffres et qu'il n'était pas suffisamment souple pour réagir aux nouvelles difficultés qui pouvaient se poser au cours d'un exercice financier. Dans les années qui ont suivi, le programme national d'inspection, de pair avec les programmes régionaux d'inspection, a été davantage axé sur certaines cibles[79], comme nous le verrons ci-après[80].

Diverses inspections sont également menées en fonction d'une liste de vérification établie sur la base d'un règlement, d'un permis ou d'un code de bonnes pratiques. Par exemple, Environnement Canada a établi de telles listes à l'intention de ses inspecteurs, pour les règlements qu'il applique en vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*[81]. Les gouvernements fédéral et provinciaux établissent eux aussi des listes de vérification pour divers types de permis délivrés en vertu des lois antipollution qu'ils appliquent[82]. Les activités pour lesquelles des codes de bonnes pratiques ont été conçus peuvent aussi être surveillées par des inspecteurs à l'aide de listes expressément prévues à cette fin[83]. Souvent, ces listes, dont certaines sont fort détaillées, suivent les diverses dispositions du règlement ou du permis applicable et obligent l'inspecteur à déterminer la mesure dans laquelle l'installation visée observe chacune des dispositions[84]. Ces déterminations peuvent être faites à partir d'un examen de dossiers ou d'un vérification sur place, d'échantillonnages directs faits par l'inspecteur ou d'un examen visuel[85].

---

76 *Ibid.*, (où il est signalé que le fait d'examiner des rapports de surveillance ou des données provenant du Ministère ou d'un autre organisme d'application de la loi, pour vérifier si l'entité réglementée a fourni les renseignements exigés et que ces derniers indiquent que l'entité observe les exigences, constitue aussi une activité d'inspection. P. ex., si l'entité réglementée est tenue de présenter des dossiers réguliers sur les rejets d'effluents dans le cadre d'un régime d'octroi de permis, le fait d'examiner ces documents est considéré comme une activité d'inspection).

77 Environnement Canada, note 30, p. 37 (une inspection a pour but de vérifier le degré d'observation des dispositions de la LCPE et de ses règlements). Voir aussi Audiences I, note 71, p. 17 (témoignage de M. Pascoe selon lequel Environnement Canada procède à des inspections pour vérifier l'observation des exigences); B.C. Environment, note 30, p. 9 (où il est noté qu'une inspection est une fonction d'ordre réglementaire habituellement autorisée par une loi, qui permet de vérifier ou de contrôler une activité afin de s'assurer qu'elle est conforme au droit en vigueur, qu'il s'agisse d'une loi, d'une ordonnance, d'un permis ou d'un règlement).

78 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 3-1.

79 Direction générale de la protection de l'environnement, région du Pacifique et du Yukon, Environnement Canada, *Compliance Status Summary Report: British Columbia — Fiscal Year 1993–1994*, p. 3 (1994) [appelé ci-après « Région du Pacifique et du Yukon II »].

80 Voir la sous-section 4.2.1.2.

81 Voir, p. ex., Environnement Canada, *Liste de contrôle des inspections menées en vertu de la LCPE au sujet du règlement sur les dioxines et les furanes chlorés dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers* (1997).

82 Voir, p. ex., Environnement Canada, *Liste de contrôle des inspections–immersion* (1995); Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Procedure Manual: Permit Site Inspections*, Vol. 8, s.1.04.03, App.1 (*Permit Inspection Report Form*) (1984).

83 Voir, p. ex., Environnement Canada, *Ready Mix Concrete Industry Environmental Code of Practice Facility Audit Compliance Checklist* (1993).

84 Voir, p. ex., Environnement Canada, *Formulaire d'inspection — Inspections menées en vertu du règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC* (sans date).

85 Voir, p. ex., Environnement Canada, *Modified Inspection Checklist Respecting the Fisheries Act Pulp and Paper Mill Effluent Regulations* (1996); Environnement Canada, *Liste de contrôle — Règlements sur les substances appauvrissant la couche d'ozone* (1996).

Les gouvernements fédéral et provinciaux se fient dans une grande mesure à divers types d'inspection pour vérifier le respect des prescriptions environnementales[86]. Toutefois, le caractère approprié et l'exhaustivité des inspections en tant qu'instruments d'évaluation suscitent un certain nombre de questions et de préoccupations. Il est possible d'illustrer cet état de choses en faisant référence à la situation observée à l'échelon fédéral, sous le régime de la LCPE, où les limites que prévoit la loi et les restrictions de ressources peuvent avoir une incidence négative sur le programme d'inspection. Premièrement, bien que la LCPE autorise le ministre à désigner des inspecteurs et des analystes[87], elle n'autorise pas les analystes à aider les inspecteurs dans les tâches de vérification, car les analystes, contrairement aux inspecteurs, n'ont pas le pouvoir d'entrer dans un lieu, d'ouvrir des contenants, de prélever des échantillons et d'examiner des substances ou de procéder à des essais ou à des mesures[88]. Pour certains règlements de la LCPE, un inspecteur peut assister aux vérifications qu'effectue une entité réglementée[89]. Cependant, les inspecteurs n'ont pas toujours la compétence voulue pour savoir si l'entité suit les bonnes méthodes pour étalonner le matériel d'échantillonnage et d'essai, pour prélever des échantillons ou pour vérifier la conformité elle-même[90]. Environnement Canada a formé quelques analystes de laboratoire comme inspecteurs et leur a donné le titre d'inspecteur, mais le Ministère considère qu'il n'est pas rentable de former des inspecteurs qui n'exerceront pas entièrement les pouvoirs et les fonctions d'un inspecteur[91]. Des modifications proposées à la LCPE permettraient aux analystes d'accompagner les inspecteurs et d'exercer certains pouvoirs d'inspection, ce qui règlerait les problèmes susmentionnés[92].

Deuxièmement, certaines substances ne peuvent être réglementées qu'en vertu de la LCPE si aucune autre loi fédérale ne le fait[93]. Cette situation peut créer des vides réglementaires dans la maîtrise de certaines substances toxiques, dont les pouvoirs des inspecteurs à l'égard des substances non visées par un règlement d'application de la LCPE[94]. Les modifications proposées à la LCPE n'y changeraient rien[95].

---

86 Voir, p. ex., Gouvernement du Canada, *CEPA Review: The Government Response to the Recommendations of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development* 34 (1995) [appelé ci-après « Réponse du gouvernement »] (où il est noté que les inspections et les activités de surveillance sont nécessaires pour vérifier si les entités visées par la réglementation se conforment à la loi).

87 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art. 99.

88 Environnement Canada, *Reviewing CEPA, The Issues*, #15, « Inspectors' Powers and Provisions Governing Official Analysts in the Canadian Environmental Protection Act » 6-7 (1994) [appelé ci-après « Pouvoirs des inspecteurs »].

89 Voir, p. ex., la LCPE, *Règlements sur le rejet de chlorure de vinyle*, DORS/92-631 (1992). L'article 5 permet à un inspecteur d'être présent chaque fois qu'un échantillon de chlorure de vinyle est prélevé à la demande du ministre. On trouve aussi des dispositions analogues dans les règlements de la LCPE qui portent sur les rejets de plomb de seconde fusion et les rejets d'amiante par les mines et usines d'extraction d'amiante.

90 Pouvoirs des inspecteurs, note 88, p. 6-7 (où il est signalé que les rôles que doivent jouer les analystes de la LCPE, mais qu'ils ne peuvent remplir en vertu de la loi que s'ils sont désignés comme des inspecteurs en vertu de l'art. 99, comprennent ce qui suit : 1) déterminer si les entités visées par la réglementation calibrent convenablement le matériel servant aux activités de surveillance, aux essais de conformité, ou à la prévention ou au contrôle de la pollution; 2) s'assurer que les entités visées par la réglementation prélèvent des échantillons destinés à des tests de conformité en accord avec les méthodes précisées dans les règlements de la LCPE; 3) prélever des échantillons pour effectuer des analyses au lieu d'inspections, ultérieurement, à un endroit éloigné du lieu en question; 4) procéder à des essais ou des mesures au lieu d'inspection).

91 *Ibid.*, p. 6.

92 Projet de loi C-74, *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, 35e lég, 2e sess., 45 Elis. II, par. 218(13) (première lecture, 10 décembre 1996, Chambre des communes). En raison de l'élection fédérale de juin 1997, le projet de loi C-74 est mort au Feuilleton. Environnement Canada indique que le gouvernement a l'intention de déposer un nouveau projet de loi en 1998.

93 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, par. 34(3).

94 Voir *Review of the Canadian Environmental Protection Act (CEPA): Hearings Before the Standing Committee on Environment and Sustainable Development of the House of Commons*, 35e lég., 1re sess., no 63, p. 12 [appelé ci-après « Audiences II »] (témoignage de Vic Niemela, directeur régional, Direction générale de la protection de l'environnement, Région du Pacifique et du Yukon, Environnement Canada).

95 Le paragraphe 34(3) n'est pas changé dans les modifications proposées à la LCPE. Voir ci-dessus la note 92, projet de loi C-74, 35e lég., 2e sess., par. 96(3) (1996).

Troisièmement, la LCPE réglemente fort peu de substances ou de catégories de substances toxiques[96]. Les programmes d'inspection tendent donc à se concentrer sur les rares substances toxiques qui tombent sous le coup d'un règlement d'application de la loi[97]. Un comité permanent de la Chambre des communes a soulevé diverses préoccupations à propos de la définition, dans la LCPE, du mot *toxique*, définition à cause de laquelle si peu de substances toxiques sont réglementées en vertu de cette loi[98]. Le gouvernement fédéral a reconnu ces préoccupations[99] et a proposé une série complexe de modifications à la LCPE, qui pourraient avoir pour effet d'augmenter à la longue le nombre de substances désignées comme toxiques dans la loi[100]. Il faudrait étendre les programmes d'inspection pour qu'ils englobent les substances nouvellement désignées.

Quatrièmement, comme presque aucun règlement n'a été promulgué en application de la LCPE à l'égard de la protection de l'environnement en ce qui touche les terres, les entreprises et autres entités fédérales[101], les pouvoirs qu'ont les inspecteurs relativement aux activités fédérales sont restreints[102]. Les modifications proposées à la LCPE règleraient ces problèmes en faisant en sorte que le gouvernement fédéral ait plus de facilité à promulguer, en application de la LCPE, des dispositions réglementaires visant les activités fédérales[103].

Cinquièmement, par suite de restrictions financières, le nombre d'inspecteurs affectés à la LCPE est demeuré à peu près inchangé ou a lentement régressé dans les bureaux régionaux d'Environnement Canada ces dernières années, et ce, même si le nombre de règlements a lentement augmenté. S'il fallait que l'on ajoute, aux responsabilités de l'effectif actuel des inspecteurs affectés à la LCPE, des responsabilités à l'égard d'autres règlements portant sur un nombre accru de substances toxiques ou de secteurs d'activité fédéraux sans prévoir de ressources supplémentaires, cela pourrait se répercuter sur la capacité des régions de continuer de procéder à certains types d'inspection, comme des réinspections visant à vérifier l'effet dissuasif obtenu et le degré de conformité atteint à la suite de mesures données[104]. À l'échelon fédéral, de telles restrictions financières rendent plus intéressantes les stratégies de ciblage

---

96 En vertu de la LCPE, une substance est toxique si elle pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou une concentration ou dans des conditions qui sont de nature à avoir un effet nocif sur l'environnement ou à mettre en danger la vie humaine ou la santé. L.C. (1988), ch. 22, art.11. Il est indispensable qu'une substance soit désignée comme toxique pour que l'on promulgue un règlement qui s'y applique. La LCPE autorise à réglementer une substance dans deux circonstances précises : 1) lorsque la substance inscrite sur la liste des substances d'intérêt prioritaire, créée en vertu de la LCPE, a été déclarée comme toxique à la suite d'une évaluation de risque; 2) lorsque le cabinet fédéral est « convaincu » que la substance en question est toxique. L.C. (1988), ch. 22, art. 13 et 33. En accord avec ces exigences, environ deux douzaines de substances ou catégories de substances ont été désignées comme toxiques en vertu de la LCPE et assujetties à un règlement. L.C. (1988), ch. 22, Annexe I (Liste des substances toxiques), telle que modifiée.

97 Voir, p. ex., Région du Pacifique et du Yukon II, note 79, p. 3-4 (où il est signalé que le programme d'inspection de la LCPE pour 1993–1994 a été exécuté dans le cadre de programmes propres aux règlements de la LCPE). Voir aussi note 71 (Audiences I, p. 41) (témoignage de M. Pascoe, Environnement Canada, qui indique que la LCPE s'applique à des substances précises et à des secteurs industriels particuliers. Rien n'est prévu dans la LCPE au sujet d'un accident de pollution pour une substance non listée comme toxique).

98 Comité permanent de la Chambre des communes, note 43, p. 64-69 (où il est proposé d'apporter des modifications à l'art. 11 de la LCPE de manière à ce qu'un nombre plus important de substances puisse tomber sous le coup du processus réglementaire de la LCPE).

99 Réponse du gouvernement (note 86), p. 67-74.

100 Projet de loi C-74, 35e lég., 2e sess., art. 64 à 94 (1996).

101 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, par. 54(1) (le pouvoir de promulguer de tels règlements n'existe qu'avec l'assentiment du ministre chargé du territoire ou des entreprises en question); par. 54(2) (pas de pouvoir d'établir des règlements qui s'appliquent aux terres fédérales au sujet de la limitation des rejets ou des effluents ou de la fixation des modalités de manutention et d'élimination des déchets). Voir Audiences II (note 94), p. 10 (témoignage de M. Vic Niemela, Environnement Canada). Voir aussi Environnement Canada, *Reviewing CEPA, The Issues*, # 5 « The Federal House in Order », p. 15-16 (1994) (où l'on reconnaît les limites de l'art. 54); Comité permanent de la Chambre des communes (note 43), p. 163-177 (où l'on signale que presque aucune mesure réglementaire n'a été prise par suite de l'art. 54, et où l'on recommande d'éliminer l'exigence actuelle concernant l'assentiment des ministres et d'étendre le pouvoir d'exécuter des règlements en vertu de la LCPE au sujet des terres fédérales).

102 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art. 100 (l'inspecteur peut inspecter un lieu s'il a des motifs raisonnables de croire que le lieu en question est régi par des règlements d'application de l'article 54). Les inspecteurs de la LCPE pourraient encore inspecter un secteur fédéral en rapport avec une substance toxique prévue dans l'annexe à la loi.

103 Projet de loi C-74, 35e lég., 2e sess., art. 209 et 210 (1996).

104 Direction générale de la protection de l'environnement, Région de l'Ontario, Environnement Canada, *Compliance Inspection Summary Report: Fiscal Year 1996–1997* 9 (1997) [appelé ci-après « Région de l'Ontario »] (où il est signalé qu'étant donné que de nombreux nouveaux règlements et programmes sont entrés en vigueur dans les années 1990 et qu'aucun n'a prévu de nouvelles ressources pour ce qui est des mesures d'application, il est survenu de ce fait une dilution des mesures d'application pour tous les règlements).

et les ententes fédérales-provinciales relatives au partage ou à la délégation des responsabilités d'inspection qui sont liées aux lois fédérales, encore que les deux démarches comportent des problèmes potentiels qui leur sont propres[105].

4.2.1.2 Les méthodes de ciblage des inspections

Les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent utiliser toute une gamme de méthodes pour cibler les inspections, surtout à une époque de restrictions financières où le nombre général d'inspections décroît[106]. À la fin des années 1980, au moment où sont entrées en vigueur la LCPE et la politique d'application afférente, Environnement Canada avait envisagé un calendrier d'inspections déterminé par les facteurs suivants : 1) le risque que la substance ou l'activité considérée présente pour l'environnement ou la santé; 2) la réputation de la personne, de l'entreprise ou de l'organisme gouvernemental sur le plan du respect des prescriptions environnementales[107]. Depuis le début des années 1990, les inspections sont axées sur les règlements prioritaires, les régions géographiques qui présentent des caractéristiques environnementales sensibles, inusitées ou critiques, les « récidivistes chroniques » ou les activités autorisées qui comportent un risque élevé sur le plan de l'environnement. Le plan national d'inspection d'Environnement Canada reflétait cette orientation. Depuis 1991, par exemple, le programme national d'inspection applique principalement une formule de ciblage, de manière à utiliser le mieux possible les ressources disponibles[108]. Des règlements prioritaires ont été relevés à l'échelon national et des plans régionaux d'inspection ont été dressés dans le contexte des priorités nationales et des questions régionales en jeu[109]. Certaines régions d'Environnement Canada ont produit des rapports annuels sur le degré d'observation de la législation, lesquels rendent compte à la fois des produits et des résultats du programme d'inspection, et ce, pour chaque règlement[110]. Cependant, on n'établit pas de tels rapports dans chaque région[111], contrairement, toutefois, aux statistiques annuelles sur le nombre d'inspections[112].

Le Plan d'action du Fraser en Colombie-Britannique est un bon exemple d'approche géographique en matière de ciblage des inspections[113]. Par exemple, en 1993–1994, pour le bassin du Fraser, Environnement Canada a ciblé douze programmes d'inspection associés à la LCPE et neuf programmes d'inspection associés à la *Loi sur les pêches.*

---

105 Voir les sous-sections 4.2.1.2 et 4.2.1.3.

106 Selon les statistiques concernant la *Loi sur les pêches* et la LCPE, le nombre annuel des inspections est passé d'un maximum de 2 600 en 1991 à un minimum de 1 533 en 1995, et ce, même si Environnement Canada indique que le nombre des inspections peut varier considérablement d'une année à une autre, suivant les priorités, les types de règlements, les antécédents sur le plan de l'observation et d'autres questions connexes. Le Ministère conserve des statistiques sur les inspections annuelles et d'autres mesures d'application concernant la LCPE et la *Loi sur les pêches*, pour la période combinée de cinq ans de 1991 à 1995.

107 Environnement Canada, note 30, p. 38.

108 Région du Pacifique et du Yukon II, note 79, p. 3.

109 *Ibid.*

110 *Ibid.*, p. 7-40 (12 règlements de la LCPE), 53-69 (trois règlements en vertu de la *Loi sur les pêches* et cinq autres programmes non visés par un règlement en vertu de la *Loi sur les pêches*). Des rapports plus récents de ce bureau régional, publiés sous forme de feuillets d'information sur l'observation de la législation, traitent de règlements particuliers. Ces feuillets d'information sont en général moins détaillés que les anciens rapports sur l'observation de la législation. Voir, p. ex., Direction générale de la protection de l'environnement, Région du Pacifique et du Yukon, Environnement Canada, *Feuillet d'information sur l'observation de la législation : Colombie-Britannique — Exercice 1994–1995* (*Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*) (1995).

111 La Région des Prairies et du Nord ainsi que la Région de l'Ontario sont d'autres bureaux régionaux d'Environnement Canada qui produisent des rapports annuels sur l'observation de la législation et qui contiennent des renseignements sur leurs programmes d'inscription.

112 Environnement Canada possède des statistiques sur les inspections nationales et régionales, groupées par règlement, pour chacun des trois derniers exercices.

113 Direction générale de la protection de l'environnement, Région du Pacifique et du Yukon, Environnement Canada, *Fraser River Action Plan, Compliance Status Summary Report for the Fraser River Basin in British Columbia: Fiscal Year 1993–1994*, 1 (1994) [appelé ci-après « FRAP »]. Le cinquième bassin fluvial en importance au Canada, et l'un des systèmes biologiques les plus étendus et les plus productifs qui soit au pays, le fleuve Fraser subvient aux besoins de 65 % de la population de la province et à plus de 75 % de son activité industrielle. *Ibid.* Le Plan d'action du Fraser a été établi en 1991 à titre de programme pluriannuel en vue d'assainir l'environnement, de rétablir la productivité du milieu naturel et de mettre en place un programme de gestion destiné à garantir la durabilité du bassin. *Ibid.*, p. 3. L'objectif général du Plan d'action est de réduire de 30 % d'ici 1997 les substances polluantes qui perturbent l'environnement et de réduire considérablement d'ici 2000 les substances toxiques rémanentes qui sont rejetées dans les eaux du bassin. Le Plan d'action a aussi pour objectif l'observation à 90 % des exigences législatives en matière d'environnement. *Ibid.* On ne sait avec certitude s'il existe un rapport direct entre le fait d'atteindre le taux d'observation visé et celui d'obtenir la réduction des rejets qui est proposée. L'accent est mis de la même façon sur les aspects géographiques au Québec, en rapport avec le fleuve Saint-Laurent. Voir Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, *Saint-Laurent Vision 2000 : Rapport biennal 1993–1995*, p. 33-37 (1996).

Vu l'accent que mettent ces deux lois fédérales sur la réglementation, la plupart des inspections menées dans le cadre du Plan d'action du Fraser ont concerné des règlements particuliers et auraient probablement été menées de toute façon dans le cadre du programme annuel d'inspection de la région concernant ces règlements[114]. Cependant, comme la *Loi sur les pêches* contient aussi une interdiction générale de rejet de substances nocives dans les eaux que fréquente le poisson[115], et vu l'importance singulière du Fraser sur le plan de la pêche, le programme d'inspection de la Région du Pacifique d'Environnement Canada a visé aussi certaines industries qui suscitent des préoccupations, et ce, même si aucun règlement fédéral ne s'applique[116].

Ces derniers temps, Environnement Canada s'est aussi montré intéressé à cibler les contrevenants « chroniques » ou les « pires » contrevenants aux règlements de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*, dont l'observation sera vérifiée principalement, mais non exclusivement, dans le cadre du programme d'inspection[117]. On estime en effet que tout ce qui contribue à créer l'impression que les pires contrevenants « s'en tirent indemnes » nuit à la crédibilité et au travail du Ministère, au moral du personnel du Ministère et à l'attitude de bonne volonté manifestée par la majorité des entités réglementées[118]. On a dit toutefois que l'accent que met Environnement Canada sur les contrevenants chroniques fait ressortir le fait que le Ministère n'a pas assez de ressources pour surveiller toutes les activités, et ce, même si la clé du succès d'un programme d'inspection axé sur les contrevenants chroniques est de disposer de renseignements suffisants pour permettre un bon ciblage[119]. Certains sont sceptiques devant l'idée d'avoir non seulement des indicateurs classiques constitués de statistiques sur les moyens de contrôle, comme le nombre d'inspections, mais également des indicateurs du respect des prescriptions. Le motif en est qu'il est plus difficile d'établir un taux de respect sur la base d'un programme d'inspection « ciblée »[120], car l'échantillon obtenu n'est peut-être pas représentatif de l'ensemble des secteurs ni d'un secteur en particulier. Le taux peut augmenter, mais il est difficile de déterminer si cela reflète une amélioration générale de la situation ou une moindre efficacité du ciblage.

Les inspections peuvent aussi viser les titulaires de permis. Cela se produit bien plus souvent à l'échelon provincial[121] qu'à l'échelon fédéral[122]. Règle générale, les titulaires de permis sont l'objet d'une inspection à une fréquence qui est déterminée par des facteurs de risque pour l'environnement (FRE)[123]. La nature de ces facteurs, comme la mesure dans laquelle ils sont énoncés par des organismes gouvernementaux, varie d'un bout à l'autre du

---

114 Les programmes d'inspection prévus par la LCPE étaient axés sur des règlements comme ceux relatifs aux BPC, à l'immersion de déchets en mer, aux effluents de fabrique de pâtes et papiers, aux dioxines et aux furanes, aux additifs antimousse et aux copeaux de bois utilisés dans les fabriques de pâtes et papiers, aux substances appauvrissant la couche d'ozone, aux rejets de plomb de seconde fusion, aux combustibles contaminés, à l'essence, à l'exportation et à l'importation de déchets dangereux, ainsi qu'au phosphore. Les programmes d'inspection de la *Loi sur les pêches* étaient axés sur des règlements comme ceux qui se rapportent aux effluents des fabriques de pâtes et papiers, aux effluents des raffineries de pétrole et aux effluents liquides des mines de métaux. *Ibid*., p. 4-6.

115 L.R.C. (1985), ch. F-14, par. 36(3).

116 FRAP, note 113, p. v-vi, 38-48 (où il est question des programmes d'inspection concernant les usines municipales de traitement des eaux usées, les produits chimiques antitaches, la préservation du bois, ainsi que les installations de traitement des déchets de bois au sujet desquels le Ministère a élaboré des codes de pratique ou des directives).

117 Environnement Canada, Programme national d'observation et d'application, *Component Action Plan* (ébauche) 3-6 (1997) [appelé ci-après « National Component Action Plan »].

118 *Ibid.*, p. 3.

119 Environnement Canada, *Rapport d'évaluation de la LCPE* 83 (1994).

120 « Ciblé » dans le sens qu'il est attribuable à des plaintes du public, à des dénonciations ou à des études bien ciblées, par opposition au fait de constituer une mesure d'échantillonnage au hasard.

121 Davantage convaincus du pouvoir constitutionnel qu'ils ont d'agir, les législateurs provinciaux créent souvent des régimes de permis et d'autorisation qui sont, par définition, de nature préventive, parce qu'ils obligent l'entité réglementée à obtenir l'autorisation de procéder avant d'accomplir l'activité en question, et à continuer d'observer les conditions des permis tant que l'activité se poursuit, ou à risquer, notamment, de perdre leurs permis. Ces permis deviennent la loi pour cette entité particulière, en plus des autres exigences législatives et réglementaires générales qui s'appliquent à l'activité en question. Les législateurs fédéraux, à quelques exceptions près, moins convaincus qu'ils ont le pouvoir d'agir de manière préventive dans les cas où un motif constitutionnel principal pour leur intervention peut être le pouvoir en matière de droit criminel, ont recours bien moins souvent aux régimes d'octroi de permis.

122 Les permis d'immersion en mer accordés en vertu de la LCPE sont l'une des principales exceptions. L.C. (1988), ch. 22, art. 71.

123 Voir, p. ex., Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 12-1 (où il est signalé que l'on choisit les secteurs industriels à inspecter en fonction du degré de risque qu'ils posent pour l'environnement et la santé publique); voir aussi B.C. Draft Response, note 71, p. 1-2 (les établissements responsables des rejets autorisés sont inspectés par les bureaux régionaux à une fréquence qui est déterminée en fonction de facteurs de risques pour l'environnement).

pays. La Colombie-Britannique, par exemple, dispose depuis longtemps de procédures d'inspection de permis et de critères de détermination de la fréquence à laquelle un inspecteur doit visiter chaque établissement[124]. Récemment, la Colombie-Britannique a examiné de nouveaux critères de détermination de la fréquence à laquelle un inspecteur doit se rendre dans chaque établissement pour vérifier le respect des prescriptions environnementales. Selon cette proposition provinciale, le personnel régional doit prévoir des vérifications pour chaque établissement, dans chaque région, en fonction des FRE[125], des dispositions contenues dans les permis ou des dispositions légales ou réglementaires applicables et du « score »[126] obtenu à l'occasion des contrôles précédents. Les lignes directrices proposées fixent la fréquence minimale recommandée des inspections, avec la réserve suivante : l'intérêt du public peut obliger à procéder, pour certains lieux, à des inspections plus fréquentes que le minimum suggéré, comme l'indiquent les lignes directrices[127]. Les fréquences d'inspection proposées se rangent dans cinq catégories: 1) chaque lieu sera inspecté physiquement au moins une fois aux trois années civiles; 2) chaque lieu dont le FRE est supérieur au niveau « risque élevé » et dont le score est de 0 sera inspecté physiquement aux six mois; 3) chaque lieu dont le FRE est inférieur au niveau « risque faible » et dont le score est supérieur à 0 sera inspecté physiquement aux trois mois; 4) chaque lieu dont le FRE est supérieur au niveau « risque élevé » et dont le score est supérieur à 0 sera inspecté aux deux mois; 5) chaque lieu dont le score est supérieur à *[128] sera inspecté tous les mois[129]. Indépendamment de la complexité des méthodes employées en Colombie-Britannique, ou peut-être à cause de cette complexité, la tendance relative aux établissements titulaires d'un permis est que les inspections diminuent à mesure que les intéressés opèrent de plus en plus une autosurveillance assortie d'une communication de données en application des dispositions des permis et des dispositions légales et réglementaires[130].

4.2.1.3 La déconcentration des décisions en matière de ciblage des inspections

La tendance à décentraliser les activités de surveillance, y compris les programmes d'inspection, comporte deux aspects. Premièrement, les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada confient de plus en plus les pouvoirs d'inspection à une direction ou à une section spéciale, habituellement centrale, qui a pour tâche exclusive de vérifier l'observation et d'assurer l'application des prescriptions environnementales en regard d'une ou de plusieurs lois particulières. À l'échelon fédéral, par exemple, Environnement Canada a établi à Ottawa un bureau national d'application de la loi qui, notamment, établit le plan national d'inspection se rapportant à la LCPE ainsi que les dispositions antipollution de la *Loi sur les pêches*. En outre, cinq bureaux régionaux d'Environnement Canada sont chargés de mettre en œuvre les plans régionaux d'inspection[131]. Ces derniers peuvent s'écarter du plan national pour répondre à des caractéristiques ou à des difficultés particulières dans les régions. Les inspecteurs régionaux peuvent

---

[124] Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Procedure Manual: Compliance Strategy-Evaluation and Enforcement*, Vol. 8, s.1.04.01, ann.1-6 (1985) [appelé ci-après « B.C. Compliance Strategy »] (où sont énoncés six critères généraux concernant l'évaluation des risques environnementaux et la fréquence correspondante des inspections relatives à l'octroi du permis : quantité de rejets; qualité du milieu récepteur par rapport aux objectifs du Ministère en matière de milieu ambiant; capacité de dilution et sensibilité du milieu récepteur; sécurité et santé humaines, potentielles et réelles). La Province établira sous peu une politique et une procédure en matière de stratégie d'observation applicable à la WMA, qui incluront de nouvelles modalités d'inspection.

[125] Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Procedure for Rating Compliance of Permits and Regulated Sites Using the Waste System* (ébauche) 3, 5 (1994) [appelé ci-après « Draft B.C. Compliance Rating System »] (le FRE est la cote numérique de l'impact d'un site sur l'environnement).

[126] Il s'agit d'une valeur numérique assignée à un lieu à la suite des activités d'évaluation menées sur place. Le score augmente lorsque le lieu ne satisfait pas aux exigences. Le score est calculé automatiquement en multipliant le FRE applicable à un lieu par des facteurs liés au type d'infraction, à la fréquence et, s'il y a lieu, au paramètre. *Ibid.*, p.3.

[127] *Ibid.*, p. 5.

[128] Selon la proposition, * est un chiffre qui requiert que le lieu soit inscrit sur la liste provinciale des cas de non-observation. *Ibid.* Cette liste, ainsi que les critères actuellement utilisés pour conclure qu'une entreprise n'observe pas la législation et peut donc être incluse sur la liste, sont analysés plus loin. Voir la sous-section 4.4.2.

[129] *Ibid.*, p. 5.

[130] B.C. Draft Response, note 71, p. 2.

[131] Les cinq bureaux régionaux sont les suivants : Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Nord, Pacifique et Yukon.

relever simultanément du bureau national et des directeurs régionaux respectifs d'Environnement Canada[132]. La mesure dans laquelle le plan national d'inspection est mis en œuvre dans les régions en accord avec les plans régionaux d'inspection pour répondre aux circonstances régionales est le premier aspect de la déconcentration ou de la décentralisation des décisions relatives au ciblage des inspections.

Le second aspect de cette tendance à la décentralisation est l'intérêt accru à l'égard d'ententes fédérales-provinciales qui transféreraient, d'Environnement Canada aux provinces, la responsabilité de mettre en œuvre certaines mesures qui visent à favoriser le respect des prescriptions et à en assurer l'application et qui sont prévues dans les lois fédérales, y compris les inspections. Dans le contexte de ces dernières, les objectifs des ententes seraient les suivants : 1) la coordination des activités d'inspection de manière à mieux utiliser les ressources limitées; 2) la réduction du fardeau administratif imposé aux entités assujetties aux dispositions tant fédérales que provinciales[133]. Il existe, à cet égard, trois types d'ententes fédérales-provinciales possibles. Premièrement, le gouvernement du Canada et le gouvernement d'une province peuvent conclure une entente pour l'application des lois fédérales dans la province[134]. Deuxièmement, en vertu de la LCPE seulement, lorsque le gouvernement du Canada et celui d'une province conviennent que sont en vigueur, en vertu d'une loi provinciale, des dispositions qui équivalent à celles d'un règlement d'application de la LCPE et aux dispositions de cette dernière en matière d'enquête, le gouvernement fédéral peut déclarer par voie d'ordonnance que les dispositions du règlement de la LCPE ne s'appliqueront pas dans cette province[135]. Troisièmement, un récent accord pancanadien sur l'harmonisation des mesures de protection de l'environnement a été signé par le gouvernement fédéral et neuf gouvernements provinciaux[136]; cet accord pourrait comporter des dispositions relatives aux inspections[137].

Comme les provinces attribuent habituellement elles-mêmes la responsabilité des inspections sur une base régionale dans de chaque province, il est possible d'intégrer aux plans régionaux d'inspection d'une province les inspections qu'exige le gouvernement fédéral. Cette mesure offre la possibilité de présenter, dans les plans régionaux d'inspection d'une province, des écarts importants par rapport au plan national d'inspection qu'a établi Environnement Canada pour ce qui est de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*[138]. Dans la pratique, les ententes traitent des attentes des parties en matière d'inspection, encore qu'habituellement cela se fasse de manière très générale. La façon dont on traite la question des inspections peut également varier d'une entente à une autre. Certaines ententes administratives sont fort succinctes dans la manière dont elles décrivent les dispositions relatives aux inspections[139], comme les ententes

---

132 Dans le contexte de l'application de la législation, ce doublement des rapports a été critiqué dans des examens récents du Ministère parce qu'il contribuait à une situation dans laquelle il y avait de « multiples maîtres » et pouvait causer une certaine confusion quant aux mesures appropriées à prendre. Comité permanent de la Chambre des communes, note 43, p. 240; voir aussi *CEPA Evaluation Report*, note 119, p. 81 et 82.

133 Voir, p. ex., *Administrative Agreement for the Control of Deposits of Deleterious Substances under the Fisheries Act*, 1er juin 1994, Canada–Alberta, art. 5.2 [appelé ci-après « Alberta Administrative Agreement »].

134 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art.98; *Loi sur le ministère de l'Environnement*, L.R.C. (1985), ch. E-10, art.7 (au sujet de la *Loi sur les pêches*).

135 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, par. 34(6), 108-110. En pratique, ces ententes d'« équivalence » tiennent compte aussi des modalités d'inspection. Voir *Agreement on the Equivalency of Federal and Alberta Regulations for the Control of Toxic Substances in Alberta*, 1er juin 1994, Canada–Alberta, art. 3.2(c) [appelé ci-après « Alberta Equivalency Agreement »] (rapports annuels d'inspection).

136 *Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization*, 29 janvier 1998. [Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) : <http://www.mbnet.mb.ca/ccme/harmonization/accord.html>; site consulté le 8 juillet 1998.]

137 *Canada-Wide Environmental Inspections Sub-Agreement*, 2 février 1998 [Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) : <http://www.mbnet.mb.ca/ccme/harmonization/inspections.html>; site consulté le 8 juillet 1998.] (Appelé ci-après « Inspections Sub-Agreement »).

138 En théorie, cela ne se produirait pas en vertu des ententes d'équivalence visées par la LCPE, car le règlement fédéral ne s'appliquerait plus, sauf à l'égard des entreprises et des terres fédérales. Toutefois, les cibles d'inspection d'Environnement Canada au sujet d'une substance antérieurement visée par un règlement de la LCPE pourraient être touchées.

139 Voir, p. ex., l'*Entente entre le Québec et le Canada sur l'application au Québec de la réglementation fédérale sur les fabriques de pâtes et papiers*, 6 mai 1994, Canada–Québec, art. 7 (au début de chaque exercice, le Québec informera le Canada de son programme annuel d'inspection et de surveillance en vue de l'application de sa réglementation). Le nombre d'inspections à effectuer par année peut aussi être précisé. *Ibid.*, annexe 2.

d'équivalence[140]. D'autres ententes administratives sont plus complètes au chapitre des inspections[141]. L'accord d'harmonisation présente la possibilité de comporter plus de détails au sujet des modalités d'inspection fédérales-provinciales. La sous-entente pancanadienne qui est proposée pour les inspections environnementales énonce les objectifs, la portée, les principes, la démarche suivie et les modalités de mise en œuvre qui sont envisagés dans le programme d'harmonisation. En général, les objectifs de la sous-entente consistent à fournir, dans le cadre d'un guichet unique, des services rentables et efficaces d'inspection en matière d'environnement. Les activités d'inspection doivent être transparentes, équitables et adaptées aux risques encourus. Selon le partage envisagé des activités d'inspection, le gouvernement fédéral mettrait l'accent sur des aspects tels que les terres et les installations internationales, transfrontières et fédérales ainsi que les produits et les substances qui relèvent des activités commerciales pancanadiennes. Les activités d'inspection provinciales mettraient l'accent sur les installations et les décharges industrielles et municipales, l'application des dispositions législatives concernant les terres provinciales et territoriales, l'élimination et la destruction des déchets, de même que des questions connexes relevant des provinces. Pour évaluer quel gouvernement est le mieux placé pour assumer des responsabilités particulières en matière d'inspection, certains critères sont proposés, comme l'importance, la portée et la nature du problème environnemental, le matériel et l'infrastructure qui permettent de soutenir les activités, la proximité physique, l'efficience et l'efficacité, les ressources humaines et financières permettant de s'acquitter des obligations, la compétence scientifique et technique, la question de savoir si un échelon de gouvernement particulier procède déjà à des inspections, de même que des facteurs connexes. Une fois qu'un échelon de gouvernement a accepté certaines obligations en matière d'inspection, l'autre échelon ne doit pas jouer ce rôle durant la période convenue. On s'attend aussi à ce que les ententes de mise en œuvre conclues dans le cadre de la sous-entente relative aux inspections portent sur des questions supplémentaires, comme la coordination de la formation des inspecteurs, l'établissement de méthodes, de modalités et de pratiques uniformes, l'établissement d'une base de données compatibles pour les résultats des inspections ainsi que la création d'un lien entre les activités d'inspection et les enquêtes dans les cas de non-observation[142].

Les rapports annuels établis dans le cadre des ententes fédérales-provinciales résument les activités d'inspection des parties, en notant, par exemple, à quels endroits les inspections provinciales ont remplacé les inspections fédérales ou à quels endroits le partage des responsabilités en matière d'inspection a eu lieu pour tel ou tel règlement[143].

L'élaboration des ententes fédérales-provinciales s'est faite prudemment. Une seule entente d'équivalence en vertu de la LCPE a été conclue[144]. Les ententes administratives conclues en application soit de la LCPE, soit de la *Loi sur les pêches*, soit de divers aspects de ces deux lois, ne l'ont été qu'avec quelques provinces seulement[145]. Les ententes administratives et d'équivalence ont été appuyées parce qu'elles procurent aux gouvernements un moyen d'éviter les chevauchements et les doubles emplois, y compris au chapitre des activités d'inspection[146], et l'on s'y

---

140 Alberta Equivalency Agreement (note 135), al. 3.2 *c*) (les rapports annuels d'inspection et les sommaires des données sur l'observation de la législation doivent être partagés suivant les besoins).

141 Aux termes de l'Alberta Administrative Agreement, les Parties conviennent ce qui suit : 1) se réunir chaque année pour coordonner les stratégies d'inspection concernant les secteurs réglementés qui revêtent un intérêt commun; 2) dresser un plan d'inspection; 3) partager les renseignements obtenus lors des inspections; 4) établir un point de contact unique pour que le secteur réglementé puisse rendre compte de la façon dont il observe la législation; 5) procéder à des inspections conjointes, au besoin; 6) mettre au point des modalités concernant la formation et la désignation d'inspecteurs provinciaux. Note 133, Annexe 3, art. 2.2-2.5, 4.0. Environnement Canada a conçu une série de cours de formation à l'intention des inspecteurs, qu'il met à la disposition des provinces dans le cadre des ententes. Environnement Canada, *Catalogue de cours sur l'application de la législation* 7-8 (1997–1998) (cours d'inspecteur de base). Voir aussi l'entente administrative de la LCPE, 15 septembre 1994, Canada–Saskatchewan, Annexe 3, par. 4.2 c) (où il est signalé qu'au moment d'établir, pour chaque secteur réglementé, des stratégies de vérification de l'observation de la législation, les Parties fixeront des priorités d'inspection de manière à cibler les plus importants pollueurs et à atteindre un degré d'observation à grande échelle).

142 *Inspections Sub-Agreement*, note 137, art. 1-6.

143 Canada–Saskatchewan, 1995–1996, *CEPA Administrative Agreement Annual Report* 3-5 (1996).

144 L'Alberta est la seule province à avoir conclu une entente d'équivalence avec le gouvernement fédéral. Voir note 135, Alberta Equivalency Agreement.

145 Des ententes administratives ont été conclues avec la Colombie-Britannique et le Québec à propos des fabriques de pâtes et papiers, avec l'Alberta à propos de la *Loi sur les pêches* et avec la Saskatchewan à propos de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*.

146 Comité permanent de la Chambre des communes, note 43, p. 266-267; Réponse du gouvernement, note 86, p. 17.

est opposé à cause d'un manque perçu de responsabilité[147]. Dans des modifications proposées à la LCPE, le gouvernement fédéral a suggéré de maintenir le pouvoir de conclure des ententes administratives et d'équivalence et de produire des rapports annuels, mais n'a prescrit aucun critère au sujet des informations minimales que ces rapports annuels doivent contenir quant aux inspections ou aux activités de surveillance connexes[148].

L'accord d'harmonisation a également suscité des critiques pour diverses raisons : 1) les coupures importantes récemment effectuées dans les budgets environnementaux des provinces occasionnent des difficultés sur le plan du transfert de responsabilités fédérales, comme les inspections[149]; 2) une fois que le gouvernement fédéral délègue aux provinces des responsabilités comme les inspections et, d'un point de vue prospectif, les activités d'application, il est possible qu'Environnement Canada perde la capacité de fait qu'il a de maintenir sa responsabilité et d'être au courant de ce qui se passe sur le terrain au sujet des aspects délégués, parce que les ressources financières et humaines du gouvernement fédéral sont elles aussi en nette régression[150]; 3) les accords bilatéraux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces dans les années 1970 pour éviter les chevauchements et les doubles emplois ne sont pas parvenus à protéger l'environnement ou les intérêts du gouvernement fédéral en ce domaine[151]; 4) l'accord actuellement proposé fait que l'intervention du gouvernement fédéral dans un secteur visé par un transfert de pouvoir, comme celui des inspections, est plus difficile que dans le cadre des accords bilatéraux antérieurs[152]. Dans ces circonstances, il faudrait préserver la capacité qu'a le gouvernement fédéral d'intervenir dans n'importe quel secteur donnant lieu à un transfert de pouvoir, dans le cadre du nouvel accord d'harmonisation.

4.2.1.4 Les inspections multimilieux et les inspections concernant un milieu unique

Étant donné que les contaminants passent d'un milieu à un autre et que les inspections exigent souvent de vastes ressources, la capacité de procéder à des inspections pour déterminer la contamination de l'air, de l'eau et du sol constitue en même temps une caractéristique éventuellement importante d'un programme d'inspection. Cependant, suivant la loi en vertu de laquelle ils peuvent effectuer leur travail, les inspecteurs sont peut-être en mesure d'effectuer des inspections restreintes à un milieu unique plutôt que des inspections multimilieux. Le problème est un peu plus marqué à l'échelon fédéral, car la réglementation fédérale tend à porter sur un milieu, une substance et un secteur

---

147 Comité permanent de la Chambre des communes, note 43, p. 266-268 (où il est dit que les rapports annuels devraient contenir des renseignements sur les activités provinciales d'inspection et de vérification). Les rapports annuels examinés pour les besoins de la présente étude ne contenaient qu'un minimum d'informations sur les inspections et les vérifications; toutefois, les ententes elles-mêmes comportent le fondement nécessaire à une déclaration plus complète de ce genre d'informations.

148 Projet de loi C-74, 35e lég., 2e sess., art.9-10 (1996).

149 Voir *Review of the Harmonization Accord of the Canadian Council of Ministers of the Environment: Hearings Before the Standing Committee on Environment and Sustainable Development of the House of Commons*, 36e lég., 1re sess., (1997) (témoignage de Gary Gallon, directeur, *Canadian Institute for Business and the Environment*, qui signale que les budgets environnementaux de plusieurs gouvernements provinciaux ont récemment été réduits dans les proportions suivantes : Ontario, 43 %; Alberta, 27 %; Terre-Neuve, 64 %; Nouveau Brunswick, 29 %).

150 *Ibid*., (témoignage de Paul Muldoon, avocat, Association canadienne du droit de l'environnement, qui signale que le budget d'Environnement Canada a été coupé d'environ 40 % et que le Ministère se départira de 200 autres employés — en plus des 1 500 postes déjà coupés ces trois dernières années — dans le cadre de la déconcentration de ses responsabilités en vertu du programme d'harmonisation, ce qui mènera vraisemblablement à une diminution des ressources du gouvernement fédéral dans des secteurs comme les inspections et l'application de la loi).

151 *Ibid.*, (témoignage de Kathryn Harrison, présidente, programme d'études en environnement, Université de la Colombie-Britannique, qui signale que les accords bilatéraux conclus dans les années 1970 entre le gouvernement fédéral et plusieurs provinces n'ont pas été fructueux parce que les provinces signataires n'intégraient pas toujours les normes nationales dans les permis qu'elles délivraient, non plus qu'elles appliquaient efficacement les normes fédérales ou provinciales et, malgré une non-observation généralisée des normes nationales, il était rare que le gouvernement fédéral intervienne, en partie parce qu'il avait délégué les responsabilités principales aux provinces. Environnement Canada n'avait pas les ressources voulues pour assumer de nouveau ses responsabilités lorsque les provinces omettaient d'appliquer les normes nationales). Voir aussi Linda F. Duncan, « The Rule of Law and Sustainable Development », dans *Sustainable Development in Canada — Options for Law Reform* 287 (Association du Barreau canadien, sous la dir. de Roger Cotton et coll., 1990) (où il est signalé que les ententes et les accords antérieurs, pour la plupart, ne reflètent pas clairement les droits et les obligations du gouvernement fédéral).

152 *Ibid.*, (témoignage de Harrison et Muldoon au sujet de l'art. 5.2 de l'Inspections Sub-Agreement). Voir aussi le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes, *Report on the Harmonization Initiative of the Canadian Council of Ministers of the Environment* 28 (1997).

d'activité précis[153]. La LCPE permet au gouvernement fédéral de promulguer des règlements qui s'appliquent à des substances particulières, indépendamment du milieu, et des règlements de ce genre ont été établis. Cependant, dans l'ensemble, la réglementation fédérale a tendance à considérer un milieu à la fois[154]. À l'échelon provincial, où les inspections provinciales s'intéressent davantage aux permis, ces instruments tendent aussi à viser un milieu à la fois[155]. Cependant, la compétence plus vaste des provinces dans le domaine de l'environnement a donné aux inspecteurs plus de latitude pour examiner tous les aspects du respect des prescriptions dans le cas d'un établissement soumis à des prescriptions imposées par de multiples permis. Des administrations comme l'Ontario procèdent à des inspections multimilieux depuis un certain nombre d'années.

4.2.2. L'autosurveillance obligatoire avec communication de données

Outre les inspections, un autre moyen de contrôle utilisé par les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada réside dans l'obligation d'autosurveillance avec communication de données[156]. Toutes les lois antipollution provinciales dont il est question dans la présente étude comportent une telle obligation. Des dispositions caractéristiques sont celles de la LCPE, qui autorisent le ministre à exiger d'une entité, qui peut être soumise à une obligation de notification ou à un règlement particulier, d'effectuer des vérifications déterminés, d'en enregistrer les résultats et de mettre ces derniers à la disposition du gouvernement fédéral ou de les lui communiquer périodiquement [157]. Le fait de ne pas fournir de telles informations ou de fournir de fausses informations constitue également une infraction, qui peut faire l'objet de sanctions sévères[158]. On trouve dans la législation provinciale des obligations et des sanctions similaires en ce qui concerne les autorisations, les permis, les licences ou divers types d'ordonnances correctives[159] et de règlements[160]. Les gouvernements considèrent que l'autosurveillance avec communication de données est, pour une entreprise, le coût « environnemental » à payer pour son activité sur le territoire de l'administration concernée, et que cela est compatible avec le principe du « pollueur payeur »[161]. Les gouvernements considèrent que la communication de renseignements par l'industrie fait partie intégrante des mesures réglementaires visant à surveiller

---

153 Voir, p. ex., Audiences I, note 71, p. 41 (témoignage de M. Pascoe, d'Environnement Canada, qui signale que la LCPE réglemente, p. ex., certaines sources industrielles de plomb atmosphérique, comme celui qui émane des fonderies de plomb de seconde fusion et le plomb contenu dans l'essence, mais pas nécessairement d'autres sources de plomb dans l'environnement).

154 Ce problème est quelque peu atténué par le fait que les inspecteurs fédéraux sont habituellement responsables des inspections menées en vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*, encore que le champ d'application fédéral de ces deux lois soit passablement étroit.

155 Voir le texte de la note 55.

156 Voir, p. ex., Réponse du gouvernement, note 86, p. 34 (où il est indiqué que les moyens qu'emploie le gouvernement fédéral pour vérifier l'observation de la loi comprennent les suivants : 1) obliger les entités visées par la réglementation à surveiller leurs propres polluants et à corriger toute infraction qu'elles peuvent elles-mêmes relever; 2) obliger les entités visées par la réglementation à surveiller leurs activités et rendre compte au ministre des résultats de cette surveillance). Voir aussi *Examen de la* Loi canadienne sur la protection de l'environnement *(LCPE): Audiences tenues devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes*, 35e lég., 1re sess., no 62, p. 8 [appelé ci-après « Audiences III »] (témoignage de Rob Patzer, coordonnateur régional, Observation et application de la législation, Région des Prairies et du Nord, Environnement Canada, qui signale qu'en ce qui concerne la vérification de l'observation de la législation, l'activité du bureau régional consiste principalement à examiner les données de surveillance que présentent les entités visées par la réglementation, ainsi qu'à procéder à des inspections sur place).

157 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art. 16-18, 26-27, 29. Voir aussi *Règlement sur les dioxines et les furanes chlorés dans les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, DORS/92-267 (1992), art. 5 (échantillonnage), art. 6 (surveillance et rapport), art. 7 (analyse).

158 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art. 114 (les personnes qui fournissent au ministre des renseignements faux ou trompeurs en rapport avec les articles 16 à 18, 26, 27 et 29 sont coupables d'une infraction et encourent, sur déclaration de culpabilité, par procédure sommaire, une amende maximale de 300 000 $ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines, ou, par mise en accusation, une amende maximale d'un million de dollars et un emprisonnement maximal de cinq ans, ou l'une de ces peines).

159 Voir, p. ex., la *Loi sur la protection de l'environnement*, L.R.O. (1990), ch. E.-19, art. 9 (déclaration de renseignements au sujet des rejets atmosphériques comme condition préalable à l'obtention d'un certificat d'autorisation), art. 124 (surveillance et déclaration des rejets dans le milieu naturel conformément à une ordonnance de contrôle), art. 184 et 186 (le fait de fournir sciemment de faux renseignements au ministre ou à un fonctionnaire provincial constitue une infraction).

160 WMA, *Pulp Mill and Pulp and Paper Mill Liquid Effluent Control Regulation*, B.C. Reg. 470/90, dans sa forme modifiée. Les articles 3 à 5 et 7 à 9 énoncent les obligations en matière d'échantillonnage et de rapport pour ce qui est de déterminer l'observation des normes établies en vertu de la réglementation, ainsi que les attractions et les pénalités prévues en cas de non-observation.

161 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, *The Role of Compulsory Industry Monitoring in Alberta's Envtironmental Regulatory Program* 2 (1997) [appelé ci-après « Compulsory Industry Monitoring »].

le respect des prescriptions environnementales dans divers secteurs réglementés[162]. En outre, les gouvernements fédéral et provinciaux privilégient de plus en plus l'autosurveillance obligatoire avec communication de données, qu'ils considèrent comme un moyen de compléter et d'alléger leurs tâches de surveillance, y compris en matière d'inspection, surtout à une époque de restrictions financières.

Trois aspects de l'autosurveillance obligatoire avec communication de données au Canada sont examinés ci-après : 1) les formes d'autosurveillance obligatoire avec communication de données; 2) l'usage que font les gouvernements des données et la vérification des données; 3) les ententes fédérales-provinciales portant sur ce genre de données.

4.2.2.1 Les formes d'autosurveillance obligatoire avec communication de données

Les programmes fédéraux et provinciaux comportent plusieurs formes d'autosurveillance avec communication de données. Dans le cas des grandes entreprises, l'autosurveillance obligatoire peut porter sur de nombreux aspects des activités : rejets dans l'atmosphère; eaux usées et eaux de ruissellement potentiellement contaminées; eaux souterraines; sol; boues d'épuration traitées; eau potable; déchets dangereux; effets sur l'environnement; mise en œuvre de mesures antipollution; activités de restauration; qualité de l'eau et de l'air ambiant[163]. Les modalités de surveillance peuvent varier d'un secteur industriel à un autre, mais les exigences caractéristiques peuvent concerner les éléments suivants : emplacement des points de mesure et d'échantillonnage, fréquence des mesures ou des prélèvements (continuellement, quotidiennement, trois fois par semaine, une fois par semaine, une fois par mois, tous les trois mois ou une fois par année), type d'échantillon (échantillons en direct, composites ou ponctuels), paramètres à vérifier, méthodes de surveillance, méthodes d'analyse, enregistrement des données, tenue de dossiers et notification sur-le-champ — par exemple, en cas de dépassement des valeurs limites fixées —, une fois par mois, aux trois mois ou une fois par année [164].

4.2.2.2 L'utilisation et la vérification, par les pouvoirs publics, des données d'autosurveillance

Les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent utiliser les informations émanant des entités soumises à une obligation d'autosurveillance à des fins diverses : 1) vérifier les résultats atteints par rapport à des limites, des normes ou des directives établies; 2) s'assurer que les dispositifs antipollution fonctionnent efficacement; 3) détecter les risques de pollution; 4) qualifier les rejets complexes afin de déterminer les effets possibles sur l'environnement; 5) alimenter les inventaires provinciaux et nationaux de rejets servant à la gestion de l'environnement; 6) évaluer l'effet des rejets sur l'environnement; 7) suivre les résultats atteints au chapitre de la protection de l'environnement et les incidences correspondantes sur l'environnement[165].

Deux exemples d'autosurveillance obligatoire à l'échelon national illustrent le but des données ainsi que l'usage que les gouvernements peuvent en faire pour mieux faire observer la loi. Premièrement, un règlement établi en vertu de la *Loi sur les pêches*, entré en vigueur en 1992, exige que toutes les fabriques de pâtes et papiers qui déversent des effluents au Canada conçoivent et appliquent un programme de surveillance des effets sur l'environnement (SEE) aux trois ans[166]. Les études de SEE, menées en accord avec les exigences d'Environnement Canada, indiquent si les rejets de substances nocives dans les eaux que fréquente le poisson ont détérioré, détruit ou perturbé l'habitat de ce dernier et si les dispositions réglementaires sont suffisantes pour protéger ces ressources ou s'il est nécessaire d'appliquer d'autres mesures[167]. Le programme de SEE a été conçu pour s'attaquer aux problèmes que posent, aux plans des types, des caractéristiques et de la qualité, les divers programmes de surveillance de l'environnement que

---

[162] *Réponse aux questions soumises au gouvernement du Québec au sujet des indicateurs d'observation et d'application prévus par la législation sur l'environnement, de la part de Jean Couture, Affaires intergouvernementales, ministère de l'Environnement et de la Faune,* 1-2 (9 juillet 1997) [appelé ci-après « Réponse du Québec I »] (dans les dossiers de l'auteur).

[163] Compulsory Industry Monitoring, voir la note 161, p. 1.

[164] *Ibid.,* p. 1-2.

[165] *Ibid.,* p. 1.

[166] Loi sur les pêches, Règlements sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers, DORS/92-269, art. 28-34 (1992).

[167] 126 Gazette du Canada, partie II, 1998 (1992) (résumé de l'étude d'impact de la réglementation accompagnant les règlements sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers).

l'on retrouve dans les fabriques de pâtes et papiers du pays tout entier[168]. Lorsque le règlement a été promulgué en 1992, certains membres du public ont exprimé l'inquiétude que rien ne garantissait que l'échantillonnage et la surveillance des résultats d'essais que produisaient les fabriques refléteraient les rejets réels. À cette époque, Environnement Canada a justifié les activités d'autosurveillance en déclarant que les inspecteurs du gouvernement surveilleraient et vérifieraient régulièrement les résultats d'analyse que les fabriques communiqueraient au Ministère[169]. Vu les restrictions financières plus récentes avec lesquelles le gouvernement fédéral est aux prises, il semble que la capacité de ce dernier de vérifier systématiquement les résultats des tests d'autosurveillance est aujourd'hui moins que certaine et qu'il faille au moins réexaminer la question. Dans la pratique, certaines des responsabilités à cet égard semblent être transférées aux provinces dans le cadre d'ententes fédérales-provinciales[170].

Un second exemple d'autosurveillance obligatoire avec communication de données est l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP), établi en application de la LCPE. L'INRP a pour objet d'établir une base de données exhaustive et nationale — un inventaire — sur les rejets de substances polluantes, par des sources industrielles ou de transport, dans le sol, l'eau ou l'air[171]. La loi exige que, lorsque le ministre de l'Environnement publie un avis dans la *Gazette du Canada*, les personnes qui répondent aux exigences d'information énoncées dans cet avis doivent présenter des renseignements particuliers avant une date indiquée dans l'avis, relativement aux substances énumérées dans un document annexé à cet avis[172]. L'INRP permet d'exercer un suivi des rejets ou des transferts (dans des déchets) de 178 substances; les établissements employant au moins dix personnes et fabriquant, transformant ou utilisant au moins 10 tonnes par année de l'une quelconque des 178 substances doivent fournir des informations[173]. Environnement Canada s'efforce de vérifier l'observation et la qualité des informations grâce à son programme régional d'inspection et aux efforts qu'il déploie pour informer les entreprises de leurs obligations en matière de reddition de compte[174]. Le programme de l'INRP repose sur le principe suivant : le public a le droit de connaître la nature et la quantité des substances rejetées dans l'environnement[175.] Les problèmes que pose l'INRP et qui peuvent avoir une incidence négative sur la pertinence et l'exhaustivité des renseignements produits en vertu du programme comprennent les limites d'avis qui suivent : 1) qui doit produire des renseignements[176]; 2) quel type de renseignements doivent être déclarés[177]; 3) ce qui constitue une substance à déclarer[178]. Des modifications proposées à la LCPE auraient apporté des changements relativement mineurs aux obligations que prévoit la loi existante en matière d'avis[179], des changements dont on aurait de la difficulté à déterminer l'effet pratique sur les avis futurs. D'autres facteurs qui peuvent avoir une influence négative sur la pertinence des renseignements produits en vertu du programme comprennent les erreurs de déclaration,

168 Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *B.C. Pulp Mills: Effluent Status Report* 15 (1994).

169 126 *Gazette du Canada*, partie II, 2005 (1992).

170 Voir la sous-section 4.2.2.3.

171 Environnement Canada, *Inventaire national des rejets de polluants : 1994 Rapport sommaire* 1 (1996) [appelé ci-après « Rapport sur l'INRP »].

172 LCPE, R.C. (1988), ch. 22, art.16.

173 128 *Gazette du Canada*, partie I, 1378-1384 (1994).

174 Rapport sur l'INRP, note 171, p. 3.

175 Joseph F. Castrilli, « Overview of Recent Federal and Provincial Legislative Initiatives on the Environment », allocution prononcée devant le Barreau du Haut-Canada (22 avril 1994), dans *State of the Environment: An Essential Update*, avril 1994, D-2 à D-6.

176 *Ibid.*, D-2 à D-3 (où il est indiqué qu'une installation aurait à produire jusqu'à 10 tonnes de produits dérivés avant d'être obligée de le signaler; toutefois, d'importants rejets de substances se présentant sous forme de produits dérivés involontaires — jusqu'à 9 999 kg — pourraient passer inaperçus).

177 *Ibid.*, D-4 à D-5 (où il est signalé que dans le cadre de l'INRP seuls les rejets, et non les usages des substances, doivent être signalés). Dans un rapport, le Comité permanent de la Chambre des communes a recommandé que l'on révise l'INRP afin de permettre au gouvernement fédéral de surveiller les progrès accomplis par l'industrie à l'égard de la mise en œuvre de plans de prévention de la pollution, de stratégies de réduction des sources et de l'atteinte d'objectifs particuliers. Voir Comité permanent de la Chambre des communes, note 43, p. 95.

178 Rapport sur l'INRP, note 171, p. 2 (les substances qu'il n'est pas nécessaire de déclarer dans le cadre du programme de l'INRP comprennent les BPC, les pesticides, ainsi que les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, soit parce qu'elles sont éliminées graduellement, soit parce qu'elles sont soumises à des exigences de rapport prévues par d'autres programmes, soit parce que l'on en produit moins de 10 tonnes par année).

179 Projet de loi C-74, 35e lég., 2e sess., art. 71 (1996) (modifiant l'article 16 existant afin de permettre d'obliger, par voie d'avis, de procéder à des analyses et de soumettre les résultats de ces analyses, ainsi que d'exiger des renseignements sur la distribution de la substance et des produits qui contiennent cette dernière).

les entreprises qui déclarent tardivement leurs renseignements ou qui n'en déclarent pas du tout, ou les demandes des entreprises qui désirent que les renseignements qu'ils soumettent soient confidentiels. Ces dernières questions nécessitent habituellement un suivi de la part du Ministère ou des inspecteurs régionaux[180].

Un exemple d'autosurveillance obligatoire avec communication de données qui obtient de plus en plus la faveur des provinces concerne la surveillance en continu des rejets aux fins d'enregistrer les données à fournir au gouvernement sur les concentrations de contaminants atmosphériques rejetés par les installations industrielles. Les données enregistrées de cette façon sont importantes pour vérifier dans quelle mesure les émissions des cheminées respectent les normes environnementales réglementaires[181] ou les dispositions des autorisations accordées à un établissement[182]. Les données prises en continu sont plus intéressantes que les résultats ponctuels des inspections ou que les résultats de mesures ou d'échantillonnages moins fréquents.

En général, lorsque l'industrie est tenue de produire des données de surveillance pour compléter des inspections plus intensives ou remplacer ces dernières, les gouvernements s'intéressent davantage à contrôler la qualité des informations fournies. Les gouvernements peuvent prendre les mesures suivantes pour garantir l'intégrité des informations : 1) établir des protocoles de surveillance particuliers; 2) procéder à des vérifications localisées des activités d'autosurveillance; 3) inspecter les établissements; 4) mener des programmes de surveillance pour vérifier les activités d'autosurveillance; 5) examiner les procédures d'assurance et de contrôle de la qualité des secteurs industriels; 6) examiner les données fournies pour détecter toute anomalie; 7) prendre sans délai des mesures pour remédier à toute insuffisance de fiabilité des données, y compris des mesures coercitives au besoin[183]. Comme les gouvernements utilisent de plus en plus des données d'autosurveillance pour déterminer si des installations particulières observent les prescriptions environnementales, ils commencent aussi à reproduire ces données et à rendre compte de leur interprétation dans des rapports annuels sur le respect des prescriptions[184]. De tels rapports taisent habituellement les résultats des vérifications auxquelles procède le gouvernement sur l'intégrité des renseignements fournis dans le cadre d'un programme d'autosurveillance. Étant donné que les gouvernements fédéral et provinciaux se fient de plus en plus à de telles données, et à cause des préoccupations que suscite depuis toujours l'intégrité de ces données chez le public, on peut s'attendre à ce que les gouvernements fassent davantage connaître à l'avenir les résultats de leurs vérifications.

4.2.2.3 Les ententes fédérales-provinciales en matière d'autosurveillance obligatoire avec communication de données

Comme dans le cas des inspections, les gouvernements fédéral et provinciaux élaborent aussi des ententes sur l'utilisation conjointe des informations d'autosurveillance. Les objectifs généraux et les formes d'entente de cette nature ont été examinés plus tôt[185]. Au sujet des informations à fournir, la plupart des ententes fédérales et provinciales s'efforcent de créer un point de contact unique pour l'entité réglementée, afin que cette dernière reçoive les instructions sur ce qui doit être contrôlé et présenté, et ce, en fonction d'exigences que les gouvernements fixent conjointement. En outre, ces ententes exigent habituellement que chaque gouvernement puisse accéder entièrement et rapidement à tous les résultats d'analyse qu'il reçoit de l'entité réglementée, de manière à vérifier si cette dernière observe les

---

[180] Rapport sur l'INRP, note 171, p. 3, 7 et 11. La LCPE permet aux entreprises de demander que les renseignements qu'elles présentent soient traités comme confidentiels. L.C. (1988), ch. 22, par. 19(1). Ce pouvoir serait maintenu en vertu des modifications proposées à la LCPE. Projet de loi C-74, 35e lég., 2e sess., art. 313 (1996).

[181] Voir, p. ex., WMA, *Wood Residue Burner and Incinerator Regulation*, B.C. Reg. 519/95, art. 3 et ann. 2 (qui nécessite une FCR et une déclaration des rejets atmosphériques émanant de ces installations).

[182] Voir, p. ex., *Re General Electric Canada Inc. et Eli Eco-Logic*, EP-96-01 (1996) (OEAB) (décision d'un tribunal administratif d'approuver une technique de non-incinération pour la destruction de BPC, de pair avec l'obligation de procéder à la surveillance en continu des rejets, comme condition d'approbation).

[183] Compulsory Industry Monitoring, voir la note 161, p. 2.

[184] Voir, p. ex., Région du Pacifique et du Yukon II, note 79, ann. 2-4 (données de surveillance annuelles ou pluriannuelles pour toutes les mines de métaux, fabriques de pâtes et papiers et raffineries de pétrole déclarantes en Colombie-Britannique).

[185] Voir le texte des notes 133 à 137.

obligations que prescrit la loi[186]. Les rapports annuels publiés en vertu des ententes comprennent en général des énoncés très succincts sur les informations reçues — habituellement par la province — ainsi que sur leur transmission à Environnement Canada dans le délai prescrit par les ententes[187]. Les rapports annuels contiennent habituellement peu de données, sinon aucune, qui permettraient de vérifier de façon indépendante les énoncés ou les conclusions des parties, selon lesquels les taux d'observation fondés sur les renseignements découlant des activités de surveillance sont ou demeurent élevés, pas plus qu'ils n'analysent l'intégrité des données fournies[188]. Comme c'est le cas avec les inspections[189], il faudrait des critères relatifs au contenu minimal des rapports annuels fédéraux-provinciaux sur les activités d'autosurveillance avec communication de renseignements.

4.3 Les critères servant à définir le respect des prescriptions

Le Canada définit le *respect* (ou l'*observation*) de la loi comme le fait de se conformer à la loi[190], mais les critères qui servent à définir le respect des dispositions légales et réglementaires varient d'une administration à l'autre. Dans certaines administrations, déterminer le respect des dispositions peut constituer une tâche assez complexe, régie par des règles et des méthodes élaborées. Dans d'autres, le pouvoir discrétionnaire est très important et peut reposer sur l'interprétation que fait l'inspecteur des prescriptions réglementaires. Dans d'autres cas encore, les critères peuvent être assez simples et directs, c'est-à-dire que toute dérogation, aussi mineure soit-elle, constitue un cas de non-respect ou de non-observation. Les méthodes utilisées pour caractériser le respect des prescriptions environnementales évoluent également, dans diverses administrations. Voici quelques exemples des méthodes actuelles et des méthodes en voie d'élaboration.

La façon la plus complexe de déterminer le respect des prescriptions est peut-être celle de la Colombie-Britannique, où existent depuis longtemps des règles pour ce qui est de déterminer le respect des dispositions des permis délivrés en vertu d'une loi provinciale. La définition la plus importante et la plus complexe que la Colombie-Britannique a établie est celle de *significant non-compliance* (SNC), c'est-à-dire de non-observation ou de dérogation importante[191]. Plusieurs critères peuvent être appliqués à divers paramètres contrôlés et, même lorsqu'un seul paramètre excède les critères, la Province considérera qu'il y a dérogation importante aux conditions du permis[192]. Les critères qui peuvent mener à une conclusion de dérogation importante aux conditions d'un permis sont les suivantes : 1) lorsque l'échantillonnage est quotidien et que les résultats doivent être transmis tous les mois, il y a dérogation importante si cinq résultats ou plus concernant un paramètre donné excèdent les valeurs limites fixées; 2) lorsque l'échantillonnage est hebdomadaire et que les résultats doivent être transmis tous les mois, il y a dérogation importante si deux résultats ou plus concernant un paramètre donné excèdent les valeurs limites fixées; 3) lorsque l'échantillonnage est mensuel et que les résultats doivent être transmis chaque année, il y a dérogation importante si quatre résultats ou plus concernant un paramètre donné excèdent les valeurs limites fixées; 4) lorsque l'échantillonnage est trimestriel et que les résultats doivent être transmis chaque année, il y a dérogation importante si deux résultats ou plus concernant un paramètre donné excèdent les valeurs limites fixées; 5) lorsqu'un échantillon unique est prélevé, il y a dérogation importante si les résultats concernant un paramètre donné excèdent les valeurs limites fixées de 15 % ou plus; 6) lorsqu'aucune surveillance n'est exigée, il y a dérogation importante si le dernier rapport d'inspection visé par le permis indique qu'une disposition quelconque, autre qu'une disposition administrative, n'est systématiquement pas observée; 7) lorsque que l'on utilise d'autres fréquences d'échantillonnage et de rapports, il y a dérogation importante si plus de 15 % des résultats concernant un paramètre donné excèdent les valeurs limites fixées; 8) lorsque

---

186 Voir, p. ex., *Administrative Agreement for the Control of Liquid Effluents from Pulp and Paper Mills*, 19 septembre 1994, Canada–Colombie-Britannique, art. 4.3 (information générale de la part de l'industrie), et art. 4.9 (information EEM).

187 Canada–Alberta, *1995–1996 Fisheries Act Administrative Agreement Annual Report*, p. 7 (1996).

188 Canada–Saskatchewan, *1995–1996 Fisheries Act Administrative Agreement Annual Report* 5 (1996).

189 Voir le texte de note 148.

190 Environnement Canada, *1 Compliance and Enforcement Report* 6 (1996) [appelé ci-après « Rapport sur l'observation et l'application de la législation »]. Voir aussi le texte de la note 30.

191 B.C. Compliance Strategy, voir la note 124, p. 1.

192 *Ibid.*

l'on relève d'importantes divergences quantitatives ou qualitatives d'au moins 100 % à l'égard d'un paramètre quelconque, comme dans le cas d'un déversement ou d'un refoulement majeurs, il y a dérogation importante; 9) lorsque les résultats des activités de surveillance ne sont pas présentés d'une manière conforme aux dispositions du permis et que des résultats ou des inspections antérieurs de la part du titulaire du permis ou du gouvernement dénotent l'existence de divergences d'ordre quantitatif ou qualitatif, ainsi qu'il est défini aux points 1 à 7 qui précèdent, il y a dérogation importante[193]. Les directives provinciales indiquent que l'évaluation des cas de dérogation importante doit être fondée sur la présentation la plus récente de données de surveillance ou d'autres informations. C'est donc dire que, lorsqu'une fabrique de pâtes présente des résultats de surveillance mensuels, seule la série la plus récente de résultats mensuels peut être employée[194]. Les règles de la Colombie-Britannique définissent aussi la *dérogation mineure*[195], et l'*observation intégrale*[196]. Indépendamment de la complexité de la méthode suivie en Colombie-Britannique, le nombre croissant de dispositions réglementaires et la persistance des restrictions financières sont deux facteurs qui incitent la Province à maintenir les fréquences d'échantillonnage exigées en vue de déterminer les cas de dérogation.

Un autre point qui préoccupe la Colombie-Britannique est le fait que les procédures existantes donnent lieu à des différences d'interprétation et d'évaluation au moment de déterminer s'il y a dérogation importante. Cela s'est soldé par des propositions visant à produire, pour l'évaluation du degré de dérogation, une méthode davantage numérique, qui serait plus uniforme et moins subjective[197]. Selon cette méthode, il y aurait dérogation lorsqu'une activité d'évaluation, comme l'inspection d'un lieu ou l'examen de données de surveillance, révèle une situation de non-respect des dispositions d'un permis, d'une autorisation, d'un règlement ou d'une ordonnance ou de toute autre prescription du Ministère[198]. La gravité de la non-observation serait exprimée par une valeur numérique[199]. L'importance qu'il y a, pour la Colombie-Britannique, d'améliorer la façon de qualifier la non-observation est guidée en partie par le fait que, depuis 1990, la Province publie des listes périodiques d'établissements en situation de dérogation importante[200]. Il est question plus loin de ces listes[201].

D'autres administrations du Canada appliquent des critères moins complexes, mais variés, pour définir ce qu'est l'observation des prescriptions environnementales; ces critères peuvent aussi être adaptés à l'instrument par rapport auquel l'observation est mesurée. À l'échelon fédéral, par exemple, les critères de définition de l'observation peuvent être davantage laissés au jugement d'inspecteurs individuels, suivant la complexité du règlement concerné. Ainsi qu'il a été mentionné plus tôt, Environnement Canada se sert de diverses listes de vérification dans le cas des inspections relatives aux règlements, aux permis ou aux codes de bonnes pratiques visés par la LCPE et par la *Loi sur les pêches*[202]. Ces listes, dont certaines sont fort détaillées, suivent les exigences du règlement, du permis ou du code de bonnes pratiques et obligent l'inspecteur à déterminer si l'installation observe ou non les prescriptions[203]. Suivant le règlement,

---

193 *Ibid*., p. 1-3.

194 *Ibid*., p. 3.

195 *Ibid.*, p. 3 (la dérogation mineure est définie comme une situation de nature administrative ou technique qui n'entre pas dans la définition de la dérogation importante).

196 *Ibid.*, p. 3 (l'observation intégrale est définie comme une situation où toutes les dispositions d'un permis sont respectées).

197 Draft B.C. Compliance Rating System, voir la note 125, p. 2. Voir aussi KPMG, *Evaluation of B.C. Waste Management Permit System* 30 (1995) [appelé ci-après « KPMG »] (où il est signalé que l'emploi de mauvais critères au moment d'évaluer une situation de non-observation mène à une application incohérente des prescriptions environnementales).

198 Draft B.C. Compliance Rating System, *Ibid.*, p. 2-3.

199 *Ibid.*, p. 3. Voir aussi le texte de la note 126. Certains des bureaux régionaux ont également proposé leurs propres définitions d'une dérogation importante. Selon l'une de ces propositions, il y aurait dérogation importante, p. ex., si plus de 15 % des résultats concernant un paramètre donné excèdent les exigences du permis.

200 Voir, p. ex., B.C. Ministry of Environment, *Non-Compliance Pollution List* (1990). La Colombie-Britannique publie une liste de cas de non-observation deux fois par année depuis 1990. Voir aussi KPMG, note 197, p. 30, 77 (où il est indiqué qu'en raison de l'emploi de mauvais critères au moment d'évaluer les conditions de non-observation, certains titulaires de permis n'ont pas été inscrits sur la liste des cas de non-observation alors que les preuves indiquaient qu'ils auraient dû l'être, ou bien ont été retirés de la liste sans justification appropriée).

201 Voir la sous-section 4.4.2, plus loin.

202 Voir le texte des notes 81 à 85.

203 *Ibid.*

le permis ou le code de bonnes pratiques en cause, l'inspecteur peut prendre sa décision de manière qualitative ou en fonction du score total de l'installation pour l'instrument évalué[204].

D'autres administrations encore, comme l'Ontario, ont recours à une approche directe pour définir en quoi consiste l'observation des prescriptions environnementales. Une entreprise qui effectue des rejets directs dans l'eau, par exemple, sera considérée en infraction si la concentration d'une substance ou le volume des rejets excède une ou plusieurs des valeurs limites qui lui sont imposées. En cas de dépassement, même minime, l'entreprise est considérée en infraction[205.]

La diversité des méthodes qu'utilisent les gouvernements fédéral et provinciaux pour établir et appliquer les critères concernant l'observation des prescriptions environnementales peut donner une image de complexité, sinon de confusion et d'incohérence. L'hétérogénéité des critères peut mener à des conclusions différentes au sujet du degré d'observation des prescriptions pour une même installation, suivant les critères ou la méthode que l'on emploie, encore que les gouvernement fédéral et provinciaux s'efforcent de coordonner leurs activités. En outre, la divergence possible que l'on relève dans les façons d'établir les critères qui définissent l'observation des exigences pourrait revêtir plus d'importance à l'avenir, dans la mesure où les ententes fédérales-provinciales amènent les provinces à assumer la responsabilité de veiller à ce que l'on observe les dispositions fédérales ou à substituer leurs propres dispositions aux dispositions fédérales.

4.4 Les méthodes concernant la collecte de données, l'évaluation du respect des prescriptions et la diffusion de l'information

L'évaluation du respect des prescriptions par les pouvoirs publics comporte trois aspects. Premièrement, il y a les méthodes employées pour réunir et gérer les données fournies par les entités réglementées. Deuxièmement, il y a les méthodes employées pour évaluer le respect des prescriptions par les entités réglementées sur lesquelles on dispose d'informations, pour diffuser des informations et pour utiliser les informations en vue d'améliorer la performance environnementale. Troisièmement, il y a le problème des lacunes dans les données, attribuable aux exemptions réglementaires et à l'insuffisance des ressources gouvernementales. Chacune de ces questions est examinée ci-après.

4.4.1 La collecte et la gestion des données sur le respect des prescriptions

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux utilisent de nombreuses bases de données sur le respect des prescriptions. Plusieurs de ces bases concernent spécifiquement un aspect de l'environnement, tandis que d'autres intègrent plusieurs milieux. Les difficultés les plus grandes auxquelles font face les gouvernements dans ce domaine ont trait à l'intégration de diverses bases de données au sein d'une province, entre diverses provinces et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Une autre difficulté de taille est celle de disposer d'assez de ressources pour préserver la fiabilité et l'intégrité des divers systèmes utilisés.

Les systèmes de gestion des données qu'emploie l'Ontario pour établir des rapports annuels sur les rejets d'eaux résiduaires par le secteur industriel illustrent la complexité de l'enregistrement et de la tenue de bases de données concernant un milieu unique, ainsi que les ressources nécessaires à cette fin. Par exemple, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario (MEEO) utilisait quatre bases de données pour établir les rapports sur les rejets d'eaux résiduaires pour la période prenant fin en 1991[206]. Premièrement, il y avait le Système d'information concernant la surveillance industrielle (SISI), qui est un programme de stockage et de déclaration de données. Les

---

[204] Comparer Environnement Canada, *Liste de contrôle de l'inspection des mines* (1995) (où l'inspecteur est tenu d'indiquer si, dans l'ensemble, une installation minière respecte ou non la *Loi sur les pêches*, les règlements ou les directives en vigueur et, dans la négative, d'indiquer pourquoi) avec Environnement Canada, *Antisapstain Facility Assessment Report* (sans date) (où l'inspecteur est tenu de fournir une évaluation numérique pondérée pour ce qui est de savoir si une installation de traitement du bois d'œuvre est conforme aux prescriptions environnementales en prenant pour base la somme des degrés d'observation de scieries en activité).

[205] Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Report on the 1991 Industrial Direct Discharges in Ontario: Summary of Compliance Assessment* 1 (1993) [appelé ci-après « Ontario Compliance Assessment »].

[206] *Ibid.*, p. 14.

données sur les rejets d'installations industrielles étaient présentées sur support papier au bureau de district du MEEO. Ensuite, le personnel de ce dernier transférait les données au SISI, au moyen d'une liaison entre ordinateurs, à l'ordinateur central du MEEO, à Toronto. Ce système était suffisant pour traiter les données dans les cas où une entreprise surveillait moins de deux douzaines de substances polluantes à quelques points d'échantillonnage seulement. Toutefois, dans le cadre des nouvelles dispositions réglementaires de la Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID) de la Province, les entreprises surveillaient dans certains cas plus d'une centaine de substances polluantes à plus d'une trentaine de points d'échantillonnage, suivant l'entreprise et le secteur industriel. Il a donc fallu recourir à des méthodes de transfert électronique plus complexes afin de permettre aux entreprises de soumettre les renseignements nécessaires pour se conformer aux exigences de la SMID. Deuxièmement, le système d'introduction des données de la SMID, conçu par le MEEO, permettait à un responsable de rejets de déclarer les données analytiques requises en vertu de la SMID, par voie informatique, aux bureaux régionaux du MEEO. Ces derniers disposent de versions améliorées du système d'introduction des données, qui permettent de transmettre les renseignements des industries au système d'information sur les échantillons du MEEO. Troisièmement, le système d'information sur les échantillons, qui permet le stockage de données servant à de nombreux programmes du MEEO, est la destination ultime de toutes les données relatives à la SMID. Quatrièmement, il y a le Système d'introduction de données sur la toxicité (TOXDATA) qui, conformément à la SMID, est conçu pour permettre aux responsables des rejets d'introduire des données sur la toxicité aiguë relative de leurs effluents et de transmettre cette information par voie électronique au MEEO afin qu'elle soit vérifiée et introduite dans la base de données centrale TOXDATA du MEEO[207].

Ce qui ressort du programme de gestion des données du MEEO sur les rejets d'eaux résiduaires, tel qu'il existait en 1993, date à laquelle a été publié le rapport annuel pour 1991, c'est que ce programme dépend dans une large mesure des données que l'industrie recueille elle-même[208] et de la participation du bureau principal, régional ou de district du MEEO à la collecte, à la vérification et à la diffusion des données. Vu les coupures importantes qu'a subies le MEEO ces dernières années sur le plan des ressources financières et humaines[209], on ne sait avec certitude si et, dans l'affirmative, comment le MEEO est aujourd'hui capable de préserver la fiabilité et l'intégrité du système de collecte et de vérification des données. Bien que l'Ontario ait récemment amélioré le développement de ses bases de données grâce à des programmes comme ORACLE, et qu'il intègre mieux d'autres systèmes de suivi et de déclaration de renseignements, la question fondamentale de la capacité qu'a la Province de vérifier l'exactitude des renseignements qu'elle reçoit de l'industrie dans un contexte de fortes coupures sur le plan des finances et du personnel demeure sans réponse.

Les systèmes de gestion de données qu'applique la Colombie-Britannique pour ses programmes de permis de gestion des déchets et d'autres programmes connexes illustrent certaines des mêmes questions de complexité et de besoins en ressources. La Province utilise un certain nombre de systèmes de gestion de données qui sont importants pour l'intégrité de ses activités de surveillance. Ces programmes de gestion des informations sont les suivants : 1) WASTE, le logiciel qui soutient le système des permis de gestion des déchets; 2) SEAM, le programme informatique qui enregistre les données relatives à la surveillance du milieu ambiant; 3) EMS, le programme de surveillance de l'environnement qui remplacera le SEAM, conçu pour recueillir automatiquement des données de surveillance à distance, pour communiquer et échanger des données avec le programme WASTE ainsi que pour surveiller les données relatives à l'observation des prescriptions environnementales; 4) SITE, le programme informatique qui enregistre des données sur les lieux contaminés; 5) SWIS, le programme informatique qui enregistre des données sur les déchets spéciaux[210]. Les problèmes qu'ont suscité les systèmes d'information de la Province sont les suivants : 1) les données

---

[207] *Ibid.*, p. 14 et 15.

[208] *Ibid.*, p. 1 (où il est indiqué que le rapport sur les rejets industriels directs est fondé sur les données fournies par l'industrie à la suite d'activités d'autosurveillance).

[209] McAndrew, note 59. Voir aussi Gary Gallon, *Ontario Deregulation Continues: Ends Enforcement Under Federal Fisheries Act* 1 (8 septembre 1997) (où il est indiqué que l'Ontario a réduit le budget du MEEO de 42 % et supprimé près d'un millier de postes depuis 1995).

[210] KPMG, note 197, p. 30, 50.

introduites dans les programmes WASTE et SEAM sont incomplètes, incohérentes et inexactes[211]; 2) les exigences d'accès et d'introduction des données sont astreignantes d'un point de vue procédural, ce qui fait que les systèmes d'information sont difficiles à utiliser[212]; 3) les données ne sont pas à jour[213]; 4) le personnel régional du Ministère n'a pas les ressources ou le temps nécessaires pour introduire les données[214]; 5) les mesures de contrôle, de prévention et de détection n'ont pas réussi à corriger ces problèmes[215]. Au nombre des améliorations suggérées, on compte : une meilleure intégration des bases de données; l'utilisation, par le personnel régional, d'ordinateurs portatifs pour l'introduction à distance des données de terrain; la transmission directe, par voie électronique, des informations aux bases de données centrales du Ministère; une meilleure formation et davantage de ressources[216].

Le gouvernement fédéral se sert aussi d'un grand nombre de systèmes de gestion de l'information pour ce qui est des questions relatives à l'observation des prescriptions. L'une des bases de données les plus récentes, créée pour l'INRP, illustre la façon dont des données multimilieux ont été intégrées et sont employées par Environnement Canada et par d'autres ministères fédéraux et provinciaux. Ce système permet à l'INRP de télécharger vers une base de données principale des informations que l'industrie transmet sur disquette, et ce, sans s'exposer au risque d'erreurs associées à l'introduction des données[217]. Étant donné que les rapports soumis à l'INRP doivent être mis à jour tous les ans, le système des données de l'INRP permet aux établissements de télécharger les données relatives à une année antérieure dans le logiciel de rapport de l'année en cours pour fins de mise à jour[218]. À Environnement Canada, les données de l'INRP ont servi à soutenir diverses activités, comme vérifier les substances à évaluer, établir des options de contrôle, évaluer la toxicité, promouvoir la prévention de la pollution, évaluer les charges polluantes dans les Grands lacs et alimenter les inventaires de substances chimiques organiques et non organiques d'organisations internationales. Santé Canada a pu utiliser les renseignements de l'INRP pour examiner les rejets de substances particulières ainsi que le besoin de procéder à des études de risques. Certaines provinces ont également analysé les données de l'INRP afin d'établir une base de référence qui servirait à déterminer les priorités d'intervention futures[219]. Cependant, ce ne sont pas toutes les provinces ou toutes les régions d'une province qui utilisent les données de l'INRP[220]. En outre, la base de données de l'INRP n'est pas dénuée de problèmes de contrôle de la qualité. Par exemple, des erreurs dans les renseignements présentés par plus d'une centaine d'établissements pour l'inventaire de 1994 ont mené, après vérification, à un rajustement de 55 % dans les rejets déclarés[221]. En outre, les établissements ne semblent pas tous déclarer des informations dans le cadre du programme, et ce, malgré une hausse de 14 %, en 1994, dans le nombre d'établissements déclarants par rapport aux chiffres totaux de 1993[222]. Bien que cette amélioration de la « couverture » de l'INRP soit indispensable à l'intégrité du programme, elle fait aussi ressortir la question de savoir combien d'autres établissements ne satisfont peut-être pas encore aux exigences de déclaration. Il est arrivé aussi que des établissements produisent des rapports tardifs et incomplets [223]. Bien que les problèmes de l'INRP semblent solubles, la clé de la solution d'un certain nombre d'entre eux dépend peut-être de la mesure dans laquelle les services régionaux

[211] *Ibid*., p. 30, B-31.

[212] *Ibid*., p. 30, 75, B-26.

[213] *Ibid*., p. 75, B-21, B-25.

[214] *Ibid*., p. 74, B-25, B-31.

[215] Ibid., p. B-31 (où il est signalé que les mesures de contrôle préventif comprennent la surveillance de l'introduction de données dans les systèmes et la formation, tandis que les mesures de contrôle de détection comprennent les plaintes des utilisateurs et l'examen des erreurs d'introduction).

[216] *Ibid*., p. 75 et 76, B-31.

[217] Rapport sur l'INRP, note 171, p. 4.

[218] *Ibid.* Les renseignements que chaque établissement doit fournir comprennent les quantités de rejets dans l'air, l'eau ou le sol de chaque substance fabriquée, transformée ou autrement utilisée. *Ibid.*, p. 123.

[219] *Ibid.*, p. 4.

[220] Entretien avec Greg E. Cheeseman, chef, Unité des droits des permis, de la non-conformité et des appels, Protection de l'environnement, ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, Victoria (C.-B.) (21 mai 1997) (qui indique que les bureaux régionaux ne se servent pas des données de l'INRP pour vérifier le degré d'observation des exigences environnementales, mais plutôt des renseignements relatifs aux permis de gestion de déchets).

[221] Rapport sur l'INRP, note 171, p. 3.

[222] *Ibid.*, p. 2.

[223] *Ibid.*

d'Environnement Canada seront en mesure, avec leurs maigres ressources, de faire respecter l'obligation de communication d'informations à l'INRP[224].

4.4.2 L'évaluation du respect des prescriptions et la diffusion de l'information

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux produisent de plus en plus d'évaluations sur le respect des prescriptions par suite des mesures réglementaires prises. Ces évaluations elles-mêmes permettent d'apprécier l'action des pouvoirs publics.

Certains des premiers rapports fédéraux sur le respect des prescriptions ont été produits par plusieurs bureaux régionaux d'Environnement Canada[225]. Ces rapports annuels présentent des statistiques sur les activités du programme régional d'inspection, comme les inspections prévues et entreprises[226], de même que les taux d'inspection[227], et ce, en fonction de chaque règlement principalement. En outre, ces rapports présentent aussi les résultats du programme en termes de niveaux ou de taux de respect des prescriptions par règlement[228] et, dans certaines régions, par entreprise[229] et par secteur géographique[230]. La présentation, la teneur et le niveau de détail de ces rapports varient d'une région à une autre[231] et semblent aussi varier d'année en année dans une même région[232]. En outre, ce ne sont pas tous les bureaux régionaux qui produisent des rapports annuels sur le respect des prescriptions[233], encore que tous produisent chaque année des statistiques de leurs activités, comme le nombre d'inspections menées pour chaque règlement[234].

Récemment, dans un effort pour situer dans un contexte national le degré d'observation de certaines dispositions réglementaires prioritaires, Environnement Canada a produit un rapport sur six règlements, fondé sur des renseignements provenant de tous les bureaux régionaux[235]. Ce rapport, le premier d'une série, présente les taux d'inspection pour chaque règlement, ainsi que les taux ou les niveaux d'observation des prescriptions[236]. Les statistiques du rapport sur le taux d'observation des prescriptions indiquent l'intention du gouvernement fédéral d'ajouter, aux indicateurs classiques de respect des prescriptions, comme le nombre d'inspections, des indicateurs agrégés de tendances et de résultats. Toutefois, si l'on donnait une idée plus complète des taux et des tendances sur le plan du respect des prescriptions, il faudrait que les prochains rapports portent sur une série plus vaste de règlements appliqués

---

224 Région de l'Ontario, note 104, p. 9 (où il est indiqué que le programme de l'INRP est l'un de ceux qui sont entrés en vigueur dans les années 1990 et pour lesquels aucune ressource nouvelle n'a été fournie au bureau régional).

225 Audiences II, note 94, p. 6 (témoignage de Vic Niemela, Environnement Canada, qui signale que le bureau régional du Pacifique et du Yukon a commencé à produire des rapports sur l'observation des prescriptions, qui exposent en détail les tendances relevées sur ce plan en 1992–1993).

226 Voir, p. ex., Région du Pacifique et du Yukon II, note 79, p. 4 (inspections ciblées, effectuées pour les règlements liés à la LCPE), 6 (inspections ciblées, effectuées pour les règlements liés à la *Loi sur les pêches*).

227 Voir, p. ex., Région de l'Ontario, note 104, p. 10 (nombre d'inspections par règlement en fonction du nombre d'établissements assujettis au règlement).

228 *Ibid.*, p. 10.

229 Région du Pacifique et du Yukon II, note 79, p. 60 à 69 (observation par entreprise du règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers).

230 Voir le texte des notes 113 à 116.

231 Comparer Région du Pacifique et du Yukon II, note 79 (renseignements détaillés présentés par règlement et entreprise, y compris toutes les données de surveillance concernant chaque entreprise des secteurs industriels de l'exploitation des mines de métaux, de la fabrication des pâtes et papiers et du raffinage de pétrole, pour la période 1993–1994) avec Région de l'Ontario, note 104 (renseignements résumés par règlement et secteur industriel, sans référence aucune à des entreprises particulières ou sans inclusion de données de surveillance concernant une entreprise ou un secteur industriel quelconque, pour la période 1996–1997).

232 Voir la note 110.

233 Voir le texte de la note 111.

234 Voir le texte de la note 112.

235 Rapport sur l'observation et l'application de la législation, note 190, p. 1. Les règlements examinés concernent l'immersion de déchets en mer, les effluents des fabriques de pâtes et papiers, les dioxines et les furanes, l'entreposage des BPC, l'exportation et l'importation des déchets dangereux et les substances appauvrissant la couche d'ozone.

236 *Ibid.*

par Environnement Canada[237] et que les données soient plus récentes[238], et il faudrait inclure des renseignements détaillés et des données de surveillance pour chaque entreprise. Bien que ce soit peut-être dans les rapports régionaux que l'on traite le mieux de la déclaration des renseignements propres à une entreprise, les bureaux régionaux d'Environnement Canada, à quelques exceptions près, ne déclarent pas non plus ces renseignements. En outre, l'accent relativement récent que met Environnement Canada sur le fait de viser certains récidivistes, de manière à maximiser l'utilisation des ressources restreintes consacrées aux inspections, peut aussi compliquer davantage le travail consistant à obtenir de véritables taux d'ensemble, car, par définition, un échantillon de « récidivistes » n'est peut-être pas représentatif. Si les taux augmentent, il est difficile de déterminer si la situation générale s'est améliorée ou si la précision du ciblage a diminué[239].

À l'échelon provincial, la situation concernant l'évaluation du respect des prescriptions et la diffusion de l'information varie davantage. Certaines provinces établissent et diffusent un bilan de leurs activités au moins une fois l'an, sinon plus souvent, mais fournissent moins d'informations sur leurs résultats. D'autres provinces établissent et diffusent des bilans à la fois de leurs activités et de leurs résultats, mais à une fréquence moindre dans le second cas. D'autres provinces encore ne rendent publics ni les chiffres de leurs activités ni les résultats atteints, encore qu'il soit probable qu'elles aient des informations là-dessus.

La Colombie-Britannique ne semble ni établir ni diffuser de bilan annuel des résultats des activités de surveillance prescrites par ses règlements. Toutefois, depuis 1990, la Province produit tous les six mois un rapport sur les cas de non-observation, qui énumère les établissements dont la situation au cours de la période considérée préoccupe le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs parce que ces derniers n'observent pas les dispositions des règlements, des permis de gestion des déchets, des approbations, des ordonnances, des plans de gestion des déchets ou des certificats d'exploitation applicables[240]. Les rejets visés peuvent être liés à l'air, à l'eau ou au sol[241]. Grâce à l'expérience acquise sur le plan de la production de ces rapports, le Ministère a pu établir des informations sur les tendances relevées dans la province en général[242] et par secteur industriel pour les années 1990[243]; il a aussi été en mesure de suivre le pourcentage des établissements qui apparaissent à maintes reprises dans les rapports de non-observation, de manière à ce qu'il soit possible de les cibler en vue de prendre des mesures spéciales[244]. Suivant la gravité du cas de non-observation relevé, les établissements peuvent faire l'objet de mesures coercitives[245]. Depuis 1995, un rapport distinct sur les frais et les sanctions est également publié en même temps que le rapport sur les cas de non-observation[246]. Le processus relatif à ce dernier peut être considéré comme novateur et efficace pour ce qui est de mesurer, d'évaluer, d'améliorer et de déclarer la mesure dans laquelle les entités réglementées observent les

---

237 *Ibid*. Une annexe au rapport énumère plus d'une trentaine de règlements qu'applique Environnement Canada, mais le rapport ne porte que sur six d'entre eux.

238 *Ibid.* Rapport portant sur les années 1992–1994.

239 Voir le texte des notes 117 à 120.

240 Voir, p. ex., Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, 14 *Environmental Protection Non-Compliance Report* 2 (1997) [appelé ci-après « 1997 Non-Compliance Report »]. Voir aussi Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Procedure for the Inclusion of Operations on the Environmental Protection Non-Compliance Report* 1-2 (1995) (les critères d'inclusion dans le rapport sur les cas de non-observation comprennent le dépassement de certains paramètres pour 15 % des échantillons ou des données de surveillance prélevées lors d'une période de déclaration, la toxicité chez un certain nombre de poissons, etc.).

241 1997 Non-Compliance Report, note 240, p. 1 (où il est signalé que 43 des 111 activités citées dans le rapport présentent des problèmes d'eaux d'égouts urbains, 33 concernent des rejets atmosphériques, 17 ont trait à des questions d'ordures ménagères et de déchets solides, 7 sont énumérées pour d'autres questions non liées à l'observation des prescriptions environnementales, comme les lieux contaminés).

242 Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *State of Environment Reporting* 2 (1996) (où il est indiqué que depuis 1990, plus de 96 % des activités visées par un permis respectent les conditions de ce dernier; cela n'inclut pas l'observation des autorisations, ordonnances et dispositions réglementaires, car ces renseignements n'ont pas été recueillis avant 1993).

243 *Ibid.*, p. 1 (où il est indiqué que depuis 1990, le taux d'observation de l'industrie des fabriques de pâtes a augmenté, tandis que les taux d'observation municipaux diminuent).

244 *Ibid.*, p. 2 (où il est indiqué que, dans chaque année depuis que le programme a commencé, soit 1990, plus de 50 % des activités énumérées ont été déclarées à plus d'une reprise).

245 Voir la note 240.

246 Voir la sous-section 4.6.

exigences environnementales. Cependant, le processus n'est pas sans difficultés. Tel que mentionné plus tôt, il est arrivé que des titulaires de permis ne soient pas inscrits sur la liste des cas de non-observation, alors que les preuves indiquent qu'ils auraient dû l'être, ou qu'ils ont été supprimés de la liste sans raison suffisante[247]. On s'attend à ce que l'établissement de nouveaux critères, définissant mieux ce qui constitue un cas de non-observation, règle le problème[248].

L'Ontario ne semble pas non plus établir et diffuser de bilan annuel des résultats de ses activités de surveillance réglementaire. Toutefois, depuis 1978, la Province produit des rapports annuels où l'on évalue le degré d'observation des installations industrielles et municipales qui rejettent des effluents directement dans les eaux de surface de la province[249]. Dans le passé, ces rapports brossaient un tableau général du degré d'observation de l'industrie sur l'ensemble du territoire de la province[250], ainsi que selon les différents responsables de rejets[251]. Dans le passé, ces rapports fournissaient aussi : 1) des renseignements sur le rendement de chaque source de rejets sur le plan de l'observation des prescriptions, pour les trois années précédentes[252]; 2) les mesures prises par l'industrie pour régler les cas de non-observation[253]; 3) les mesures prises par le Ministère en cas d'infraction[254]. En outre, des rapports déjà publiés comportaient plus de données détaillées montrant les charges et les flux mensuels et annuels moyens de substances polluantes, ainsi que les obligations imposées à chaque source de rejets sur le plan des effluents[255]. Depuis le milieu des années 1990, les rapports annuels du Ministère sur les rejets d'eaux résiduaires industrielles et municipales sont moins étendus. Aujourd'hui, ils indiquent seulement si une source de rejets particulière observe une ordonnance de contrôle ou un certificat d'approbation et quelles mesures elle prend pour remédier à la situation[256]. Selon la nouvelle méthode, aucune évaluation du respect des prescriptions à l'échelle de la province n'est fournie, aucune comparaison n'est faite avec les années antérieures et aucunes données détaillées du genre de celles qui étaient déclarées ne sont contenues dans les rapports actuels sur les eaux résiduaires. Par suite de ces changements, il est aujourd'hui plus difficile d'évaluer : 1) le degré d'observation des prescriptions relatives aux rejets à l'échelle de la province; 2) si le degré d'observation augmente ou diminue par rapport aux années antérieures; 3) la situation de sources particulières par rapport à des données réelles puisque ces renseignements ne figurent plus dans les rapports; 4) le rendement de secteurs industriels ou municipaux particuliers. L'Ontario ne dispose pas d'un programme qui déterminerait le degré d'observation des prescriptions relatives à d'autres milieux que l'eau.

Le Québec évalue sa performance réglementaire à la fois sur la base des activités accomplies[257] et des résultats atteints[258]. Les activités considérées comprennent, par exemple, le nombre d'inspections effectuées par année pour

---

247 KPMG, note 197, p. 30, 55, 56, 77.

248 *Ibid.*, p. 56.

249 Voir, p. ex., Ontario Compliance Assessment, note 205, p. iii, 3 (industriel).

250 *Ibid.*, p. 9-11 (où il est indiqué que, pour 1991, les entreprises à l'origine de rejets industriels ont respecté les limites mensuelles individuelles 7 606 fois sur les 8 486 surveillées, soit 89,6 % du temps, et que celles qui observaient les prescriptions environnementales en 1991 représentaient 49,7 % du total).

251 Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, 2 *Report on the 1991 Industrial Direct Discharges in Ontario: Data for Individual Plant Performances (1993)* 4-5 (les renseignements des relevés récapitulatifs concernant les eaux usées, pour chaque entreprise de rejet, comprenaient le nom et l'emplacement municipal, la région et le district du MEEO, le secteur industriel, le milieu récepteur, une description de l'activité industrielle, le matériel et les systèmes de traitement des effluents, la nature de l'écoulement, les moyens de rejet, le nombre de points de rejets, le nombre de limites mensuelles individuelles dépassées par rapport au nombre total de paramètres mensuels surveillés et les limites applicables, des commentaires sur la question de savoir si la valeur réelle de la substance polluante excédait la limite, l'écoulement mensuel moyen et la charge polluante rejetée d'après la source, les données relatives à la toxicité pour les poissons en ce qui concerne certaines industries, de même que les données sur les substances polluantes qui sont surveillées mais pour lesquelles des limites n'ont pas été fixées).

252 Ontario Compliance Assessment, note 205, annexe A.

253 *Ibid.*, annexe B.

254 *Ibid.*, annexe C.

255 *Ibid.*, p. 4. Voir aussi la note 251.

256 Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Rapport sur les rejets d'eaux usées 1995* 1 (1996).

257 Voir, p. ex., Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, *Rapport annuel 1995–1996* 28 (1996).

258 Voir, p. ex., Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, *Bilan annuel de conformité environnementale : secteur des pâtes et papiers 1993* (1995).

chaque règlement[259]. Les résultats considérés comprennent la situation annuelle de chaque entreprise dans un secteur industriel particulier, avec certains paramètres de rejet concernant divers milieux[260]. Les bilans annuels, produits depuis la fin des années 1980 pour certains secteurs[261], décrivent aussi la situation générale des secteurs pour l'ensemble de la province[262] et comparent les résultats des entreprises d'une année à l'autre[263].

4.4.3 L'incidence des lacunes réglementaires sur l'évaluation du respect des prescriptions

Il existe dans le dispositif réglementaire fédéral et provincial un certain nombre de lacunes susceptibles d'enlever de l'efficacité aux instruments utilisés par les pouvoirs publics pour évaluer le respect des prescriptions. Premièrement, certaines installations ne sont peut-être pas visées par un permis parce qu'elles sont inconnues[264] ou parce qu'il existe des exemptions législatives précises à l'obligation d'obtenir une autorisation en raison d'une quantité insuffisante de rejets[265]. Il est possible aussi que des installations dont les auteurs des règlements ignorent l'existence ne respectent peut-être pas les exigences de déclaration de renseignements qui sont imposées par ailleurs à cette catégorie d'installations dans les cas où aucune autre exigence de permis ne s'applique[266]. Il peut donc être difficile, voire impossible, d'évaluer le degré d'observation dans le cas de ces installations. Deuxièmement, il existe peut-être des installations qui n'ont pas besoin d'une autorisation pour exercer leurs activités, et où il n'est possible de mesurer qu'indirectement le degré d'observation des prescriptions, comme les installations qui n'effectuent pas de rejets

---

259 Voir la note 257. Les inspections sont également entreprises en vertu de directives, de politiques et d'autres sources d'autorisation. *Ibid*.

260 Voir la note 258, p. 105 (eau), 133 (air). En ce qui concerne les rejets des industries de pâtes et papiers dans l'eau, p. ex., les paramètres mesurés comprennent les solides en suspension et la demande biochimique d'oxygène.

261 Voir aussi Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, *Bilan annuel de conformité environnementale : secteur minier 1993* (1996).

262 Voir la note 258, p. 23-28.

263 *Ibid.*, p. 113-117.

264 Voir, p. ex., KPMG, note 197, p. 43 (où il est indiqué qu'en Colombie-Britannique, on croit que la moitié environ des rejets qui ont lieu dans la province — 3 500 sur un nombre estimatif de 7 000 — ne sont pas assujettis à un permis dans le cadre du système actuel et qu'à cause de cela, il est fait abstraction de ces installations, et ce, même si, d'un point de vue technique, les déchets provenant de ces installations sont rejetés en violation de la WMA). Il est possible qu'à des degrés divers, de nombreuses administrations du Canada soient confrontées à ce genre de problème.

265 Voir, p. ex., le projet de loi 57, *Loi sur l'amélioration des autorisations environnementales, 1996*, 36e lég., 1re sess., 45 Elis. II, Partie I - EPA, art. 175.1, 176; Partie II - LREO, art. 76 (Sanction royale, 5 juin 1997) (dispensant certaines catégories d'activités de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation et désignant certaines autres catégories d'activité comme étant réputées détenir un certificat d'autorisation). Voir aussi Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Responsive Environmental Regulation* 24-25 (1996) (qui signale l'intention du MEEO de supprimer l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour certaines activités négligeables sur le plan environnemental et de considérer que certaines autres activités sont assujetties aux dispositions réglementaires uniformisées en matière d'autorisation, ce qui obvie le besoin d'obtenir une autorisation individuelle précise). Les modifications relatives au projet de loi 57 n'éliminent peut-être pas l'obligation de se conformer à certaines exigences en matière d'avis, de surveillance ou de tenue de documents, mais la nouvelle loi exclut effectivement les actions civiles intentées contre la Province par les particuliers dont des biens peuvent avoir été endommagés par des activités qui, d'après les modifications, sont dispensées du besoin d'obtenir une autorisation, une licence ou un permis (LPE, art. 177.1; LREO, art. 78). Cette entrave à l'exercice d'une action civile dénote que la Province a une confiance moins que totale à l'égard du fait que des dispositions réglementaires de dispense contiendront des normes environnementales appropriées, ou que le milieu réglementé s'y conformera.

266 Voir les notes 222 à 224 ainsi que le texte qui les accompagne (non-déclaration à l'INRP).

directement dans les eaux de surface, mais plutôt dans des réseaux reliés à des stations municipales d'épuration[267]. Troisièmement, il peut aussi y avoir des installations soumises à un règlement ou à une autorisation que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux n'inspectent pas à intervalles réguliers parce que leur taux de conformité a toujours été élevé, parce que les ressources gouvernementales sont restreintes ou parce qu'il a été décidé que leurs rejets ne constituaient pas une priorité[268]. Les problèmes associés à cette catégorie d'entreprises peuvent être atténués dans la mesure où cette dernière peut être tenue par ailleurs de fournir au gouvernement des données qu'elle recueille elle-même et où l'on dispose de personnel gouvernemental pour examiner les données et y donner suite. Dans l'ensemble, toutefois, il est difficile d'évaluer l'étendue et l'effet cumulatif des vides réglementaires sur l'efficacité des moyens utilisés par les pouvoirs publics pour évaluer le respect des prescriptions.

4.5 L'application des prescriptions : les compétences du fédéral et des provinces

L'une des premières politiques adoptées par le Canada au sujet de l'application des prescriptions environnementales a été, en 1988, la politique d'application qu'Environnement Canada a établie avec l'entrée en vigueur de la LCPE[269]. Cette politique avait été précédée d'un certain nombre de préoccupations que des organismes consultatifs fédéraux avaient exprimées au fil des ans, à savoir que le degré d'application des lois et des règlements conçus pour protéger l'environnement était insuffisant[270]. La politique de 1988 a établi des principes[271], désigné du personnel et défini des fonctions[272], énuméré des critères relatifs aux mesures à prendre en cas d'infraction[273] et précisé ces mesures[274].

---

267 LREO, L.R.O. (1990), ch. 0.40, par. 53(6) (diverses dispenses de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour des stations d'épuration des eaux d'égout, y compris les stations privées conçues pour le traitement partiel des eaux usées qui doivent être drainées ou rejetées dans un égout séparatif). L'Ontario reconnaît depuis un certain temps qu'il est nécessaire de contrôler et de réduire les eaux usées contaminées par des substances toxiques rejetées dans les réseaux d'égout municipaux, et qui, en tant que rejets indirects — les substances que l'industrie ne rejette pas directement dans une masse d'eau —, ne sont pas soumis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation en vertu de la LREO. Voir, p. ex., Ministère de l'Environnement de l'Ontario, *Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID) - Contrôle des substances industrielles rejetées dans les égouts*, p. 6, 7, 12, 19 (1989). Si les entreprises qui effectuent les rejets indirects sont assujetties depuis longtemps à des règlements sur l'utilisation des égouts municipaux, règlements qui sont fondés sur un règlement type établi par le MEEO, ces règlements comportent un certain nombre de problèmes. Premièrement, ils ne remplacent pas le règlement proposé, mais jamais promulgué, sur la SMID qui s'appliquait aux entreprises à l'origine de rejets indirects et qui était censé compléter les règlements, sinon les remplacer. En second lieu, la méthode de l'arrêté municipal confie la responsabilité de la réglementation d'une part importante des substances polluantes toxiques qui sont rejetées dans les cours d'eau de la province aux administrations — les municipalités — dont la compétence et les ressources sont les plus faibles pour ce qui est de régler le problème. Les municipalités ont elles-mêmes subi d'importantes pertes de recettes et des changements organisationnels rapides à cause d'une réduction des paiements de transfert de la Province, de coupures de budget et de personnel, d'une restructuration du territoire et d'une imposition de responsabilités supplémentaires qui mettent en doute le fait que l'on dépende d'elles comme principal mécanisme de surveillance des entreprises procédant à des rejets indirects.

268 Voir, p. ex., Région de l'Ontario, note 104 ci-dessus, p. 6 (aucune inspection en 1996–1997 en rapport avec les règlements sur la concentration en phosphore ou sur l'essence en vertu de la LCPE).

269 Environnement Canada, note 30, p. 1.

270 Conseil consultatif canadien de l'environnement, *Méthode d'application d'Environnement Canada* i, 1 (1985) (où il est fait référence aussi à une étude d'une commission fédérale de réforme du droit couvrant les années 1970, qui relevait l'imposition illégale de sanctions contre l'industrie du fait d'un défaut de conformité persistant, à l'échelle du pays, à l'égard des normes fédérales régissant les effluents liquides, et qui indiquait que les procédures légales visaient les déversements inusités, d'une durée de quelques heures ou de quelques jours, plutôt que les rejets continus attribuables à des défauts inhérents des procédés industriels eux-mêmes, et qui constituaient des transgressions constantes); et *id.*, *Examen du projet de loi 38 sur la protection de l'environnement* (1987).

271 Environnement Canada, note 30, p. 9 (les mesures doivent être imposées de manière équitable, prévisible et cohérente; l'accent doit être mis sur la prévention des dommages environnementaux; toute infraction présumée doit être étudiée et les mesures prises doivent être conformes à la politique; les responsables des mesures doivent aussi inciter les entreprises à leur déclarer les infractions présumées).

272 *Ibid.*, p. 39 (des spécialistes des enquêtes et, au besoin, des inspecteurs doivent être désignés pour procéder à des enquêtes ou à des perquisitions, obtenir des mandats de perquisition et saisir et détenir tout objet pouvant être lié à la commission d'une infraction).

273 *Ibid.*, p. 43 (les facteurs dont il faut tenir compte au moment de décider quelles mesures doivent être prises en rapport avec les infractions commises comprennent la nature de l'infraction, l'efficacité avec laquelle il est possible d'obtenir du contrevenant le résultat voulu, de même que l'uniformité des mesures).

274 *Ibid.*, p. 44-55 (les mesures à prendre en cas d'infraction comprennent les avertissements, les instructions d'inspecteurs, les contraventions, les ordonnances du ministre, les injonctions, les poursuites, les sanctions et les ordonnances judiciaires sur déclaration de culpabilité, de même que les poursuites civiles de la part de la Couronne en vue de recouvrer les frais engagés).

Des politiques analogues, précédées par des préoccupations similaires de la part du grand public[275], ont également été établies à l'échelon provincial en vue de définir l'application des prescriptions[276], les principes directeurs en matière d'exécution[277] et les mesures d'exécution[278].

Les lois fédérales et provinciales comportent plusieurs caractéristiques qui influent sur la conception des instruments destinés à évaluer l'application des dispositions. Premièrement, une caractéristique importante de la législation fédérale (LCPE et *Loi sur les* pêches) est que l'application des normes environnementales repose principalement sur des interdictions légales ou sur des prescriptions réglementaires dont le non-respect entraîne une poursuite devant les tribunaux, comme s'il s'agissait d'une infraction criminelle[279]. Ce moyen est coûteux, prend un temps considérable et nécessite beaucoup de préparatifs et de ressources[280]. C'est le ministère de la Justice, et non Environnement Canada, qui décide d'intenter une poursuite[281]. Par ailleurs, la réussite des mesures est déterminée en fin de compte non pas par Environnement Canada ou par le ministère de la Justice, mais par le tribunal provincial ou par le juge d'appel saisi de l'affaire. C'est donc dire que, même s'il existe aujourd'hui une vaste jurisprudence fédérale dans le domaine de l'environnement[282], l'évaluation de l'efficacité des mesures relatives aux infractions graves peut prendre des années, parce que c'est le temps que peut durer une affaire. En outre, comparativement à la législation fédérale en matière d'environnement, une caractéristique importante de la législation provinciale est que les mesures en cas d'infraction comportent davantage de facettes et incluent, outre les poursuites, des ordonnances administratives, des directives, des contraventions pour les infractions mineures, l'annulation de permis ou d'autorisations et, dans certaines provinces, des sanctions pécuniaires administratives. Ce pouvoir de réagir de diverses façons à une infraction accorde aux provinces davantage d'options, la capacité de traiter des infractions moins graves avant qu'elles le deviennent davantage, de même qu'une plus grande variété de tribunaux permettant d'intervenir contre les contrevenants. L'évaluation du travail accompli d'après les résultats des mesures prises contre les infractions à la législation provinciale peut être plus rapide, mais la tâche est plus complexe en raison de la plus grande variété des mesures possibles.

---

275 Voir, p. ex., Linda Nowlan, « Public Participation in Enforcement of Environmental Standards in British Columbia », allocution prononcée devant la première conférence nord-américaine sur le droit de l'environnement, dans *First North American Conference on Environmental Law — Phase II: Towards Effective Mechanisms for Public Participation* (1993), p. 111-112 (où l'on relève l'historique des problèmes d'application dans la province). Voir aussi *Kitamaat Village Council c. B.C.* (Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique), appel nº 92/25 (B.C.E.A.B. 13 septembre 1993) (où l'on passe en revue l'historique des problèmes d'application des permis, et où l'on note que dans les cas où un permis est délivré, le Ministère est tenu d'en appliquer les conditions).

276 Voir le texte de la note 32. Voir aussi Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Compliance Guideline: Guideline* F-2 1 (1995) [appelé ci-après « Ontario Compliance Guideline »] (où les mesures d'application sont définies comme une enquête de la part de la Direction générale des enquêtes et de l'application (« DGEA ») du MEEO, en vue de déterminer s'il existe des motifs raisonnables et probables de déposer des accusations pour infliger une peine en cas de non-observation ou pour imposer la conformité aux exigences législatives et réglementaires du Ministère, ou pour délivrer une contravention ou une assignation par tout agent provincial, en vertu de la législation de la Province qui régit les infractions provinciales).

277 Ontario Compliance Guideline, voir note 276, p. 20-21 (où il est indiqué que le ministre agira d'une manière conforme aux principes d'application suivants : 1) tous ont droit à une protection et au bénéfice égal de la loi; 2) les poursuites seront le résultat d'un jugement éclairé de la part du personnel de la DGEA, et l'exercice approprié du pouvoir de poursuite que détiennent les avocats du Ministère; 3) lorsqu'il est décidé de ne pas prendre de mesures d'application, les motifs doivent être consignés par écrit dans le dossier d'enquête; 4) les mesures d'application seront administrées d'une manière impartiale, non discriminatoire et équitable, qui favorise et protège l'intérêt du public).

278 Voir le texte de la note 33.

279 Environnement Canada, *Reviewing CEPA, The Issues #14: Administrative Monetary Penalties — Their Potential Use in CEPA*, p. 3-6 (1994) [appelé ci-après « Sanctions pécuniaires administratives »].

280 Audiences I, note 71, p. 23 (témoignage de M. Pascoe, Environnement Canada). Voir aussi Réponse du gouvernement, note 86, p. 35 (où il est indiqué que les responsables de la réglementation invoquent souvent la complexité, le coût et la lenteur des poursuites comme des facteurs qui jouent un rôle important dans le manque d'activités d'application officielle pour les programmes réglementaires).

281 Audiences I, note 71, p. 17 (témoignage de M. Pascoe, Environnement Canada) (où il est indiqué que la décision que prend le ministère de la Justice d'intenter ou non une poursuite peut être influencée par une intervention du ministère de l'Environnement).

282 Voir, p. ex., D.D. Graham Reynolds & Fergus O'Donnell, « Overview of Federal Environmental Law: A Prosecutor's Perspective », allocution prononcée devant le *Canadian Institute* (28 octobre 1996), dans *Environmental Law, Regulation and Management*, octobre 1996, p. 16-35 (où l'on passe en revue des arrêts de principe tranchés en vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*).

Ces différences dans les régimes législatifs et réglementaires pourraient revêtir plus d'importance à l'avenir, dans la mesure où les ententes fédérales-provinciales ont pour effet fait de confier aux provinces la responsabilité d'appliquer les dispositions fédérales, ou lorsque les dispositions provinciales se substituent aux dispositions fédérales.

4.6 Les façons d'évaluer l'action des pouvoirs publics en vue de faire respecter les prescriptions

Évaluer l'action du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux au chapitre de l'application des lois et règlements oblige à examiner : 1) le rôle des enquêtes à cet égard; 2) la façon dont les mesures d'exécution sont établies et mises en œuvre; 3) les résultats atteints. L'expérience acquise jusqu'ici dans ce domaine est résumée ci-après.

4.6.1 Les enquêtes

Le pouvoir d'enquêter constitue un important élément dans l'application de la législation antipollution fédérale et provinciale dont il est question dans la présente étude. Une enquête consiste à recueillir, auprès d'une variété de sources, des éléments de preuve et des renseignements qui se rapportent à une infraction soupçonnée[283]; cette activité se distingue d'une inspection, en ce sens que cette dernière est conçue pour s'assurer que l'on se conforme aux dispositions légales[284]. Si la plupart des politiques et procédures administratives fédérales et provinciales font une distinction précise entre les inspections et les enquêtes[285], de façon générale la législation fédérale et provinciale en matière d'environnement ne la fait pas. La LCPE, par exemple, ne désigne que des inspecteurs[286] et, par conséquent, assigne à ces derniers des pouvoirs d'inspection et d'enquête[287]. Certains observateurs ont laissé entendre, à propos des dispositions provinciales[288], que le personnel d'enquête et d'exécution n'a pas le pouvoir d'effectuer des inspections et des perquisitions sans mandat[289] et que, pour procéder à une perquisition licite en un lieu commercial, en accord avec les dispositions de la *Charte des droits et libertés*, les agents doivent obtenir un mandat de perquisition[290]. Dans la pratique, la politique fédérale de l'application des lois, par exemple, reconnaît qu'il ne devrait y avoir que deux situations où une enquête est menée en vertu de la loi : 1) s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise; 2) lorsque deux résidents canadiens âgés de plus de 18 ans demandent au ministre d'ouvrir une enquête sur tout fait constituant, selon eux, une infraction à la loi[291]. Toutefois, le gouvernement fédéral a proposé aussi de modifier la LCPE de manière à créer une nouvelle catégorie d'agent — l'enquêteur — dont la fonction première serait de faire enquête sur toute infraction présumée. Les enquêteurs de la LCPE jouiraient de tous les pouvoirs conférés aux inspecteurs de la LCPE et, en outre, seraient dotés de certains pouvoirs similaires à ceux qu'exercent les agents de la paix, comme le pouvoir de signifier des assignations et d'obtenir des mandats de perquisition, y compris des « télémandats »[292]. Non seulement ces propositions régleraient-elles toute préoccupation fondée sur la *Charte* au

---

283 Environnement Canada, note 30, p. 39; Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 3-1 (où il est signalé qu'une enquête est une fonction de collecte de preuves entreprise lorsque l'on a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction à la loi, et qui vise à justifier ou à rejeter une infraction présumée sur la foi d'éléments de preuve permettant de prendre des mesures d'application); B.C. Inspection and Investigation, note 75, p. 2 (où il est indiqué qu'une enquête comporte un processus systématique de collecte d'éléments de preuve et de renseignements concernant une infraction présumée à la loi). Voir l'accord *R. c. Potash* (1994), 91 C.C.C. 315, 322 (C.S.C.).

284 *Potash*, 91 C.C.C. p. 322.

285 Voir, p. ex., B.C. Inspection and Investigation, note 75, p. 1-2.

286 L.C. (1988), ch. 22, art. 99.

287 Voir le texte des notes 67, 68 et 69.

288 LPE, L.R.O. (1990), ch. E.19, art. 156 (qui confère aux agents provinciaux de vastes pouvoirs pour ce qui est d'entrer dans une propriété privée en vue de procéder à des inspections destinées à faire appliquer la loi). Voir aussi EPEA, S.A. (1992), ch. E-13.1, art. 188.

289 En 1985, le MEEO a établi la Direction des enquêtes et de l'application de la législation en vue de procéder à des enquêtes ou de préparer des poursuites pour cause d'activités environnementales illégales dans les secteurs public et privé; ainsi que pour fournir les renseignements dont les procureurs de la Couronne avaient besoin pour soumettre des dossiers aux tribunaux. Ministère de l'Environnement de l'Ontario, *Offences Against the Environment: Environmental Convictions in Ontario — 1991*, p. 8 (1991) [appelé ci-après « Ontario Environmental Offences I »].

290 Bruce McMeekin et Tamara Farber, « Dealing With Environmental Inspections and Investigations: *How and When to Say* "No" », allocution prononcée devant le *Canadian Institute* (29 octobre 1996), dans *Environmental Law, Regulation and Management*, octobre 1996, p. 16-17.

291 Environnement Canada, note 30, p. 39. Voir aussi la LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art. 108 (qui autorise les demandes d'enquête).

292 Réponse du gouvernement, note 86, p. 40-41. Voir aussi la note 92, Projet de loi C-74, 35e lég., 2e sess., art. 217 (1996).

sujet de la distinction qui est faite entre les inspecteurs et les enquêteurs, mais elles amélioreraient aussi les pouvoirs d'exécution généraux que prévoit la LCPE[293].

Les pouvoirs d'enquête sont, peut-on dire, parmi les premiers pouvoirs d'exécution que les gouvernement fédéral et provinciaux ont établi pour lutter contre les infractions présumées à la législation sur l'environnement. Le nombre d'enquêtes menées annuellement est devenu l'une des premières statistiques que les gouvernements ont créées pour évaluer leur action au plan de l'application des dispositions[294]. Compte tenu des préoccupations actuelles que suscite la réduction de la taille de l'État, les gouvernements fédéral et provinciaux sont confrontés à la tâche difficile de préserver la vitalité des enquêtes malgré les compressions[295].

4.6.2 La conception et la mise en œuvre des mesures d'exécution

La façon dont les gouvernements établissent et mettent en œuvre leurs mesures d'exécution comporte deux aspects : 1) les types de mesure; 2) la publication d'informations sur la fréquence de mise en œuvre des mesures. L'analyse qui suit porte sur ces deux aspects.

Les types de mesure d'exécution

Les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent prendre plusieurs types de mesure d'exécution. Aux termes de la LCPE, par exemple, lorsqu'une infraction est commise, les interventions possibles sont les suivantes : 1) avertissements; 2) directives des inspecteurs; 3) contraventions; 4) ordonnances du ministre; 5) injonctions; 6) poursuites; 7) sanctions et ordonnances judiciaires sur déclaration de culpabilité; 8) poursuites au civil par le ministère public en vue de recouvrer les frais engagés[296]. Dans la pratique, les avertissements et les poursuites sont les principales mesures employées[297]. Les autorités fédérales considèrent que l'avertissement est étonnamment efficace comme mesure dissuasive[298]; en revanche, les directives sont rarement utilisées, car elles ne peuvent être données que si le rejet imminent d'une substance toxique réglementée pose une menace directe pour la santé ou pour l'environnement[299]. Ces autorités sont également d'avis qu'il existe un large écart entre les ressources qu'il est nécessaire d'engager pour les avertissements et celles qu'exigent les poursuites[300].

Les autorités fédérales ont indiqué que, en raison des préoccupations du gouvernement vis-à-vis des limites des mesures existantes, elles aimeraient voir adopter d'autres mesures, comme des sanctions pécuniaires administratives (SPA), qui s'ajouteraient aux mesures qui permettent d'appliquer les dispositions de la LCPE[301]. Les SPA sont des sanctions que l'on impose pour une infraction; elles sont fixées par voie administrative plutôt que par voie de poursuite et d'audience judiciaires[302]. Le recours aux SPA a aussi été entériné par un comité permanent du Parlement comme

---

293 Pouvoirs des inspecteurs, note 88, p. iii, 10-11.

294 Voir la note 70 (statistiques annuelles sur les enquêtes depuis l'entrée en vigueur de la LCPE, en 1988). Voir aussi la note de service de Bill Cockburn, Direction des enquêtes et de l'application de la législation, MEEO, à Tom Coape-Arnold, Direction de l'élaboration des politiques, MEEO (13 juin 1997) (dans les dossiers de l'auteur) (où il est indiqué que la Direction générale déclare des statistiques sur les enquêtes menées en Ontario depuis 1985).

295 Région de l'Ontario, note 104, p. 9 (où il est indiqué que la section régionale des enquêtes d'Environnement Canada manque déjà de personnel et aura besoin de plus de ressources si l'on établit d'autres règlements).

296 Environnement Canada, note 30, p. 44-55.

297 Voir la note 70.

298 Audiences I, note 71, p. 19 (témoignage de M. Pascoe, Environnement Canada).

299 Audiences II, note 94, p. 7 (témoignage de M. Niemela, Environnement Canada).

300 Audiences I, note 71, p. 23 (témoignage de M. Pascoe, Environnement Canada).

301 *Ibid.*, p. 20, 23. Voir aussi Audiences III, note 156, p. 10 (témoignage de M. Patzer, Environnement Canada); et Sanctions pécuniaires administratives, note 279, p. 1, 10-11 (où il est signalé que les avantages de ces sanctions comprennent une possibilité accrue et plus rapide de prendre des mesures d'exécution; cette possibilité s'applique aussi à l'imposition de sanctions, l'élimination des avantages découlant de la non-observation des dispositions, la capacité d'adapter des sanctions en fonction de la gravité des dommages, ainsi qu'à la promotion de mesures correctives efficaces).

302 Réponse du gouvernement, note 86, p. 34.

moyen de régler les problèmes d'application de la LCPE, liés à la trop grande importance des sanctions du type pénal[303]. Indépendamment de l'appui qu'a reçu l'ajout des SPA aux mesures prévues par la LCPE, cette option ne figurait pas dans les modifications que le gouvernement fédéral a proposé d'apporter à la loi à la fin de 1996. Au lieu de cela, d'autres mesures de protection de l'environnement ont été incluses dans le nouveau projet de loi sur la protection de l'environnement. Ces mesures permettraient à certains contrevenants, à la suite d'une dénonciation, de négocier avec le gouvernement fédéral afin de rectifier les infractions commises et d'éviter ainsi des procédures de nature judiciaire[304]. La décision qu'a prise le gouvernement fédéral de ne pas inclure de SPA dans le projet de loi reflète apparemment son incertitude quant à la constitutionnalité de ces sanctions en vertu de la législation fédérale sur l'environnement[305], et ce, indépendamment du fait que l'on y ait recours dans d'autres domaines du droit fédéral, comme les douanes, l'impôt sur le revenu, l'assurance-chômage et l'aéronautique[306]. Le fait que la Cour suprême du Canada ait récemment confirmé la constitutionnalité de certaines dispositions de la LCPE au sujet des substances toxiques en se fondant uniquement sur sa compétence en matière de droit criminel peut contribuer davantage au point de vue du gouvernement fédéral selon lequel la législation fondée sur ce pouvoir ne peut inclure des mesures d'exécution administratives[307].

Les gouvernements des provinces disposent de toute une série de mesures d'exécution. En Alberta, par exemple, celles-ci comprennent : 1) des lettres d'avertissement; 2) des contraventions; 3) des ordonnances d'application; 4) des pénalités administratives; 5) des poursuites; 6) des ordonnances judiciaires; 7) l'annulation d'autorisations ou de certificats[308]. À l'exception des pénalités administratives, la plupart des autres provinces emploient des mesures similaires.

L'établissement et la mise en œuvre de sanctions administratives dans le cadre de la législation antipollution de l'Alberta est un précédent relativement récent mais important, qui est susceptible d'influencer la mise en œuvre de telles mesures dans d'autres provinces[309]. L'EPEA autorise le ministère de l'Environnement de l'Alberta à établir des sanctions administratives pour des infractions précisées à la loi et aux règlements[310]. Selon le régime albertain, une sanction administrative est un montant d'argent qu'impose le directeur des mesures antipollution de la Province à une personne qui enfreint une loi ou un règlement. Le directeur peut choisir d'imposer une telle sanction au lieu de poursuivre le contrevenant[311]. Une sanction administrative a pour but d'éviter le temps et les dépenses qu'occasionne une procédure judiciaire dans le cas d'une infraction mineure[312]. La sanction est déterminée en deux temps.

---

303 Comité permanent de la Chambre des communes, note 43, p. 247-249 (où il est signalé qu'un grand nombre des problèmes que posent à l'heure actuelle les mesures d'exécution prévues par la LCPE sont liés au fait que cette dernière prévoit des sanctions pénales; que l'opprobre associé à une infraction criminelle explique en partie l'hésitation de nombreux fonctionnaires à appliquer de manière stricte les règlements; qu'il serait possible de régler un grand nombre de ces problèmes en introduisant un système de sanctions administratives pour la majorité des infractions visées par la LCPE, et en ne considérant comme des infractions criminelles que les infractions les plus flagrantes). Voir aussi le *Rapport d'évaluation de la LCPE*, note 119, p. 89-90.

304 Voir la note 92, projet de loi C-74, 35e lég., 2e sess., art. 296 (1996).

305 Réponse du gouvernement, note 86, p. 35 (où il est indiqué que le gouvernement fédéral proposait de prévoir des sanctions pécuniaires administratives dans les modifications à la LCPE, et ce, dans les cas où il était constitutionnellement possible de le faire).

306 Sanctions pécunaires administratives, note 279, p. 6-7.

307 Voir le texte de la note 13 (*Hydro-Québec*, 18 septembre 1997).

308 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 8-1. Voir aussi la note 33 et le texte qui l'accompagne.

309 La Colombie-Britannique a établi des documents de principes sur l'établissement de sanctions administratives pour la législation antipollution provinciale. Voir, par ex., B.C. Environment, *Administrative Penalties: Potential Application in B.C. Environmental Protection Legislation* 2 (1991). Voir aussi Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Administrative Penalties*, 1(1996) (où il est indiqué que la Province envisage d'inclure des sanctions administratives dans sa législation environnementale). La Province applique déjà de telles sanctions dans sa législation relative aux méthodes d'exploitation forestière. *Forest Practices Code of B.C. Act*, S.B.C. (1994), ch. 41, partie 6, sect. 3.

310 EPEA, S.A. (1992), ch. E-13.3, art. 223 et 225.

311 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, *Administrative Penalties* 1 (1994).

312 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 32, p. 8-2. Voir aussi Sanctions pécuniaires administratives, note 306, p. 1-2 (où l'on note que les types d'infractions pour lesquelles une sanction administrative est imposable peuvent comprendre le fait de ne pas commencer ou de poursuivre une activité avec l'autorisation requise, de rejeter dans l'environnement des quantités ou des concentrations non autorisées de substances qui peuvent avoir un effet nocif, le fait de fournir des renseignements faux ou trompeurs, le fait de ne pas fournir les renseignements qu'exige la loi, le fait de contrevenir à une condition d'une autorisation, à une modification ou à une réserve, et le fait de contrevenir à une ordonnance de protection de l'environnement).

Premièrement, une sanction de base est calculée au moyen d'un tableau ou d'une matrice, qui compare l'effet négatif possible de l'infraction sur l'environnement avec l'écart réel par rapport à la disposition légale. Chaque élément de la matrice est divisé en trois catégories : majeur, moyen, mineur[313]. En second lieu, le directeur peut ensuite modifier la sanction de base après avoir tenu compte de facteurs comme : 1) l'importance qu'il y a d'observer le régime réglementaire; 2) le degré d'intention ou de négligence; 3) toute atténuation de l'infraction; 4) les antécédents de non-observation; 5) tout avantage économique découlant de l'infraction; 6) tout autre facteur que le directeur juge pertinent[314]. La sanction maximale pour chaque infraction est de 5 000 $ pour chaque jour où l'infraction survient ou se poursuit[315]. La personne à qui un avis de sanction administrative est signifié peut interjeter appel de cette mesure auprès de la Commission d'appel de l'environnement de la Province, qui statuera de manière définitive sur l'appel[316]. Les premières décisions des tribunaux de l'Alberta[317] et de la Colombie-Britannique, qui a créé un régime de sanctions administratives à l'égard des pratiques forestières[318], donnent à penser que cette mesure peut être un moyen simple et efficace d'atteindre les objectifs provinciaux en matière d'application des dispositions.

La publication d'informations sur les mesures d'exécution

Pour ce qui est de l'application des dispositions, le gouvernement fédéral et la plupart des administrations provinciales déclarent des informations sur certains types de mesures au moins. Le gouvernement fédéral, par exemple, déclare chaque année le nombre d'avertissements, d'instructions et de poursuites auxquels il procède, ainsi que les condamnations obtenues, en application de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*[319]. Un second document, que le service national d'application d'Environnement Canada met à jour périodiquement depuis 1988, donne de plus amples détails sur les poursuites engagées, le montant des pénalités imposées, ainsi que d'autres aspects liés au règlement des cas, et ce, pour chaque région[320].

De la même façon, certaines provinces publient des renseignements sur une grande variété de mesures d'exécution. L'Alberta, par exemple, publie chaque année le nombre de sanctions administratives, d'ordonnances, de contraventions et d'avertissements délivrés, d'accusations déposées et réglées ainsi que d'amendes et de sanctions obtenues[321]. La Province déclare aussi maintenant, chaque année, le nombre de lieux contaminés qui ont été désignés en vue de la prise de mesures correctives[322]. Ces rapports annuels indiquent aussi le nom de l'entreprise ou de la personne accusée ou sanctionnée ainsi que des détails sur la façon dont l'affaire a été réglée[323].

D'autres provinces publient chaque année des renseignements sur certaines des mesures d'exécution prises. La Colombie-Britannique, par exemple, publie semestriellement un rapport sommaire sur les accusations portées et les sanctions obtenues. Ce document indique chaque activité ou chaque personne visée et décrit l'infraction

313 EPEA, *Administrative Penalty Regulation*, Alberta Reg. 143/95, avec modificatifs, par. 3(1), tableau.

314 *Ibid.*, par. 3(2).

315 *Ibid.*, par. 3(3).

316 S.A. (1992), ch. E-13.3, al. 84 (1) *k)*.

317 Voir, p. ex., *Superior Vet and Farm Supply* c. *Director of Pollution Control, Alberta Environmental Protection*, appel n°. 96-078, p. 21 (Alberta E.A.B., 10 avril 1997) (où il est décrété que, pour atteindre l'objectif que vise l'EPEA de protéger l'environnement et d'éviter tout dommage ultérieur, les sanctions administratives doivent être suffisamment sévères, de sorte que ceux qui enfreignent la loi sans motif raisonnable ne soient pas en mesure de considérer la sanction comme un compromis acceptable pour le préjudice causé, indépendamment de la question de savoir si le contrevenant en a tiré un avantage économique).

318 *MacMillan Bloedel Ltd. c. B.C.* (1997), 23 C.E.L.R. (N.S.) 47, 68-69 (B.C. Forest App. Comm.) (où il est décrété que les sanctions administratives ont pour objet d'atteindre les buts d'une sanction efficace, de la certitude de l'issue et d'une réaction rapide et sûre à l'égard des personnes qui, conclut-on, ont enfreint la loi, et que la défense fondée sur la diligence raisonnable ne s'applique pas à la décision de savoir si une infraction a été commise ou non et s'il faudrait imposer ou non une sanction).

319 Voir la note 70.

320 Office of Enforcement, Environment Canada, *Legal Activities: List of all Prosecutions since 1988 under CEPA and the Fisheries Act* (1996).

321 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, *Enforcement of the Environmental Protection and Enhancement Act: Sept. 1, 1993 – Dec. 31, 1995* 1-1 (1996).

322 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, *Enforcement of the Environmental Protection and Enhancement Act: Jan. 1 – Dec. 31, 1996* ii (1997).

323 *Ibid.*

commise[324]. La Province produit aussi des statistiques combinées sur les accusations portées et les amendes obtenues, et ce, d'après la loi et le règlement applicables, depuis 1990[325].

C'est probablement en Ontario que l'on trouve l'exemple le plus ancien de publication de renseignements sur certaines des mesures d'exécution mises en œuvre. Cependant, il semble aussi que ce soit la première province qui ait cessé de publier de tels renseignements. Entre 1991 et 1994, l'Ontario a produit un rapport annuel sur les dossiers de la Couronne ouverts, les accusations portées, les condamnations obtenues, de même que les amendes imposées en vertu des lois sur l'environnement de la Province[326]. Les rapports indiquaient aussi le nom des personnes et des entreprises accusées, de même que le règlement de chacun des dossiers. En outre, ils énonçaient les principales tendances relatives aux peines judiciaires imposées aux contrevenants à la suite des dossiers dont il était rendu compte chaque année[327]. Ces rapports permettaient aussi d'examiner les tendances relatives à la production d'informations sur les mesures d'exécution[328]. Toutefois, la Province semble avoir mis fin à ces rapports. Des renseignements relatifs aux mesures prises pour 1995 et 1996 seulement ont été publiés en réponse à des demandes présentées en vertu du droit à l'information[329]. Les données provenant de ces sources indiquent une réduction importante dans toutes les catégories de mesures au cours des années 1995 et 1996[330]. La Province continue toutefois d'utiliser un certain nombre de systèmes de suivi depuis 1985[331]. Ces systèmes pourraient servir de fondement à la reprise de rapports sur les tendances et les résultats annuels au chapitre de l'application des dispositions.

4.6.3 Le suivi des mesures d'exécution et la publication d'informations

Les gouvernements fédéral et provinciaux souhaitent publier des informations non seulement sur les mesures d'exécution mises en œuvre, comme le nombre d'enquêtes effectuées, d'avertissements émis, de poursuites engagées, de condamnations obtenues et de sanctions imposées, mais aussi sur l'incidence de ces mesures dans les secteurs visés. La stratégie d'Environnement Canada de cibler les contrevenants chroniques dans un effort pour obtenir des résultats concrets vise notamment à remettre le plus tôt possible dans le droit chemin les auteurs d'infractions graves[332]. Le récent rapport du Ministère sur l'application de six règlements établis en vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches* illustre la façon dont cette stratégie pourrait évoluer afin d'atteindre l'objectif visé. Le rapport signale, par exemple, que plusieurs mesures, comme des lettres d'avertissement et des poursuites concernant des infractions au règlement sur l'immersion de déchets en mer établi en vertu de la LCPE, se sont avérées efficaces pour ce qui est de faire respecter les prescriptions[333]. Toutefois, le rapport ne donne pas de détails sur ces résultats. Les rapports provinciaux sur les mesures d'exécution tendent aussi à ne pas fournir ce genre d'information, encore que la Colombie-Britannique indique quand des entreprises figurent à maintes reprises sur les listes de cas de non-observation de la

---

[324] Voir, p. ex., Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Charges and Penalties Summary Under Environmental Protection Legislation* 1-33 (1997).

[325] Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Enforcement Statistics for 1990–1991 to 1995–1996* 1-2 (1996).

[326] Voir, p. ex., Ontario Environmental Offences I, note 289; et Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Offences Against the Environment: Convictions in 1994* (1994) [appelé ci-après « Infractions environnementales en Ontario II »].

[327] Voir, p. ex., Ontario Environmental Offences I, note 289, p. 20 (restauration de l'environnement), 22, 23 (établissement d'un fonds de fiducie et d'un programme de formation), 24 (dépouillement des bénéfices).

[328] Ontario Environmental Offences II, note 326, p. 7 (amendes annuelles pour 1985–1994).

[329] Martin Mittelstaedt, « Ontario pollution fines plunge », *Globe and Mail* (Toronto), 10 janvier 1997, A6 (où il est indiqué que les renseignements concernant les actions judiciaires intentées en 1995 et en 1996 ont été obtenus en vertu de la loi provinciale en matière de liberté d'accès à l'information dans les cas où la Province ne publiait pas les chiffres).

[330] *Ibid.* (où l'on fait état d'une possibilité d'une diminution de 21 % des accusations et d'une diminution de 57 % des amendes de 1995 à 1996).

[331] Voir la note de service de M. Cockburn, note 294 (où il est fait référence au système de suivi des renseignements en matière d'application, lequel fournit des informations sur le nombre d'enquêtes entreprises, les assignations délivrées, les poursuites engagées, les condamnations obtenues, de même que le montant des sanctions imposées depuis 1985). Voir aussi Direction générale des enquêtes et de l'application de la loi, Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Conviction Report from Crown Brief Tracking System 1-247* (1997) (où sont énumérés tous les dossiers de la Couronne depuis 1985, en vertu du *Crown Brief Tracking System*).

[332] National Component Action Plan, note 117, p. 5.

[333] Rapport sur l'observation et l'application de la législation, note 190, p. 17.

Province[334]. Il serait possible d'améliorer les rapports fédéraux et provinciaux ultérieurs en créant un lien entre les mesures mises en œuvre et les résultats atteints. Cela pourrait se faire en obligeant les responsables des mesures à produire, par exemple, des renseignements sommaires sur la conduite et la situation des contrevenants après la prise de mesures, et ce, cas par cas. Les procureurs de l'Ontario ont depuis longtemps pour politique de produire des notes de clôture de dossier qui décrivent le résultat des affaires conclues ainsi que leur importance. Les rapports annuels du MEEO sur les mesures d'exécution recouraient jusqu'à un certain point à cette méthode, pour ce qui était de déclarer des informations sur certaines catégories de dossiers importants[335]. Il ne serait donc pas difficile aux gouvernements de combiner ces renseignements avec les résultats d'inspections complémentaires et de pouvoir ainsi rendre compte du résultat des mesures, en termes de changement de conduite et d'amélioration de la situation des contrevenants.

Bien que la présente étude distingue les mesures visant à favoriser le respect des prescriptions et les mesures d'exécution, soit les mesures visant à assurer le respect des prescriptions, quant à leur mise en œuvre et à leurs résultats, il est probable qu'au moment d'évaluer les résultats, on constatera que c'est la combinaison de ces deux catégories de mesures et d'autres mesures qui donne les résultats espérés. Il peut donc être difficile d'établir des statistiques ou d'autres faits reliant soit une mesure visant à favoriser le respect des prescriptions, soit une mesure d'exécution, à un changement de comportement de la part du secteur réglementé en général ou de la part de certains contrevenants. Une tâche encore plus ardue sera de relier les informations sur les résultats des mesures à l'état général de l'environnement.

4.7 La détermination du lien entre résultats des mesures et résultats au plan de l'environnement

L'objectif ultime des mesures visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions, à l'échelon fédéral et provincial, est d'atteindre des buts et des objectifs établis en matière d'environnement. Toutefois, la capacité qu'ont les gouvernements du Canada de relier d'une part les statistiques de mise en œuvre et les résultats de ces mesures, et, d'autre part, l'état général de l'environnement est encore rudimentaire. En fait, même les récents rapports gouvernementaux qui ont tenté de mesurer le respect des prescriptions s'empressent de préciser que le degré de respect n'a pas de lien direct avec l'état général de l'environnement. Environnement Canada a fait remarquer, par exemple, dans son rapport sur les mesures concernant six règlements pris en vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*, qu'il fallait être prudents dans les conclusions tirées des renseignements sur le respect des prescriptions, précisant que même un respect intégral n'assure pas une protection totale de l'environnement. Cela s'explique par le fait que les règlements et leurs dispositions ne visent pas nécessairement tous les aspects d'un produit, d'une substance ou d'une activité réglementés, pas plus que tous les aspects de la protection de l'environnement; le rapport sur les six règlements n'a pas pour objet la description de l'état de l'environnement[336].

De la même façon, les programmes provinciaux assortis d'une diffusion d'informations sur le respect des prescriptions par les entreprises et les municipalités précisent qu'il n'y a pas de rapport entre le degré de respect des prescriptions et l'état de l'environnement et donnent plutôt à penser que les statistiques relatives au respect des prescriptions ne sont que des indicateurs de résultats de la lutte contre la pollution[337]. Ces rapports indiquent que, pour obtenir une évaluation globale de l'environnement, il faudrait consulter les rapports gouvernementaux qui portent sur des sujets comme les rejets municipaux et industriels, les déversements ainsi que les données relatives à la qualité de l'eau et de l'air[338]. Cela amène à se demander si le gouvernement doit s'efforcer de relier le comportement des entités réglementées et la qualité générale de l'environnement. En cette époque de compression des ressources de

---

[334] Voir le texte de la note 244.

[335] Infractions environnementales en Ontario II, note 326, p. 22 (où l'on rend compte des mesures correctives prises avant la détermination de la peine).

[336] Rapport sur l'observation et l'application de la législation, note 190, p. 12.

[337] Voir, p. ex., Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, 1 *Report on the 1991 Discharges from Municipal Sewage Treatment Plants in Ontario: Summary of Performance and Compliance* 1 (1993).

[338] *Ibid.*, point vi.

l'État, il semble de plus en plus difficile de faire ce lien, surtout si les efforts que déploient les gouvernements pour rendre compte des tendances et des taux d'observation diminuent[339].

Environnement Canada a toutefois laissé entendre qu'il entend mesurer la contribution du programme national d'application à la protection et à l'amélioration de l'environnement en utilisant, par exemple, des études ciblées sur plusieurs groupes d'entités assujetties à la réglementation, de manière à déterminer la capacité qu'a le programme d'inciter à adopter un comportement respectueux de l'environnement[340]. Il reste à voir si cette démarche, encore en voie d'élaboration semble-t-il, peut combler le besoin de relier les résultats atteints au chapitre du respect des prescriptions et les résultats atteints au plan de l'environnement.

[339] Voir le texte des notes 249-256.

[340] National Component Action Plan, note 117, p. 5.

5 L'évaluation de la situation en matière de promotion et d'application des prescriptions : le rôle des entités réglementées

Ainsi qu'il a été mentionné plus tôt, la loi peut imposer l'obligation de fournir aux pouvoirs publics les résultats des activités d'autosurveillance[341]. En outre, l'industrie prend d'elle-même de plus en plus de mesures visant à favoriser le respect des prescriptions. Nous examinerons ici deux moyens librement mis en œuvre par les entreprises, soit : 1) la vérification environnementale; 2) le système de gestion de l'environnement. Au nombre des raisons pour lesquelles l'industrie a pris l'initiative de telles mesures figurent les suivantes : 1) le désir d'éviter toute responsabilité future de la part de l'entreprise ou toute responsabilité personnelle à l'égard d'opérations de dépollution et de mesures d'indemnisation, en déterminant si les activités en cours sont conformes aux lois sur l'environnement ou doivent être améliorées; 2) le besoin d'établir une défense de diligence raisonnable face à d'éventuelles poursuites, en mettant en place un système approprié de gestion de l'environnement; 3) le besoin d'obtenir une aide financière de la part des établissements de crédit, lesquels peuvent exiger, comme condition d'une telle aide financière, la mise en place d'un système ou l'exécution d'une vérification[342].

Parallèlement, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont efforcés récemment dans leurs politiques d'inciter l'industrie à prendre d'elle-même des mesures visant à favoriser le respect des prescriptions. Les gouvernements se sont lancés dans cette voie parce que de telles mesures peuvent : 1) compléter les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics; 2) remplacer en partie les inspections moins nombreuses effectuées par les pouvoirs publics, surtout en cette époque de réduction des ressources; 3) épargner à l'organisme de réglementation ainsi qu'à l'entité visée par la réglementation le fardeau et les frais que représentent les mesures coercitives.

Toutefois, ces changements ne sont pas dénués de problèmes. Les renseignements générés par l'autosurveillance peuvent être utiles aux stratégies des pouvoirs publics, mais la difficulté qui se pose, pour ces derniers, est de trouver un juste équilibre entre, d'une part, le fait d'inciter l'industrie à opérer une autosurveillance et, d'autre part, le fait d'avoir suffisamment accès à l'information pour vérifier si l'industrie observe les prescriptions. Étant donné qu'il incombe en fin de compte aux gouvernements, de par les lois sur l'environnement, de vérifier le respect des prescriptions, par des inspections et d'autres moyens apparentés, l'autosurveillance peut aussi bien accroître que restreindre la capacité des gouvernements de vérifier le respect des prescriptions. Ces questions sont analysées ci-après.

5.1 La vérification environnementale

5.1.1 Aperçu

La vérification environnementale est considérée de façon générale comme un moyen efficace, pour l'industrie, de détecter le non-respect des prescriptions et de faciliter l'adoption de mesures correctives rapides[343]. La vérification environnementale est définie comme un contrôle interne, pratiqué par une entreprise ou par un organismes d'État, dans le but de vérifier si l'entité respecte les dispositions légales ainsi que les politiques et les normes internes établies. La vérification, librement exécutée, relève les cas de non-respect des prescriptions, les faiblesses du système de gestion

---

[341] Voir la sous-section 4.2.2.

[342] Voir, p. ex., Michael E. Deturbide, « Corporate Protector or Environmental Safeguard? The Emerging Role of the Environmental Audit », 5 J. *Environmental Law and Practice*, 1, 2, 4-6 (1995); Robert Mansell, « Environmental Management Systems: Due Diligence Made Easy », allocution prononcée devant le *Canadian Institute* (29 octobre 1996), dans *Environmental Law, Regulation and Management*, octobre 1996, p. 1. Un auteur a expliqué comme suit pourquoi les entreprises procèdent à des vérifications environnementales : 1) savoir à quel point les installations se conforment aux exigences réglementaires, comme les directives, les dispositions réglementaires et les politiques fédérales, provinciales et municipales, ainsi que les codes de pratique industriels; 2) s'assurer que l'on prévient la direction des activités jugées non conformes; 3) déterminer les systèmes de contrôle administratifs et physiques en place et déterminer si ces derniers fonctionnent comme prévu ou doivent être améliorés; 4) répondre aux demandes d'établissements de crédit comme condition préalable à l'approbation ou au renouvellement d'un prêt; 5) répondre aux exigences relatives à l'enregistrement, en vertu de la norme ISO 14000, d'un système de gestion de l'environnement. David W. Hopper, « Conducting an Effective Environmental Audit », allocution prononcée devant le *Canadian Institute* (29 octobre 1996), dans *Environmental Law, Regulation and Management*, octobre 1996, p. 33.

[343] Hopper, *Ibid.*, p. 35.

ou les éléments qui présentent un risque[344]. Des dispositions législatives et des politiques ont été adoptées à l'échelon fédéral et provincial au sujet de l'utilisation des vérifications environnementales et de l'accès aux constatations faites dans le cadre de ces contrôles.

5.1.2 La politique des pouvoirs publics en matière de vérification environnementale

La politique fédérale

Au Canada, plusieurs administrations ont adopté une politique qui vise à favoriser l'emploi de la vérification environnementale. À cet égard, la politique canadienne la plus ancienne est la *Politique d'application* qu'Environnement Canada a publiée en 1988[345]. Selon cette dernière, le Ministère entendait promouvoir l'utilisation, par l'industrie, de vérifications environnementales parce qu'il reconnaissait le pouvoir et l'efficacité de ces dernières en tant qu'instrument de gestion pour les entreprises et les organismes gouvernementaux[346]. Le Ministère déclare que, pour favoriser l'exécution des vérifications environnementales, les inspections et les enquêtes prévues par la LCPE se dérouleront d'une manière qui n'entrave pas l'exécution ou la qualité des vérifications. Dans la pratique, cela signifie que les inspecteurs ne demanderont pas de rapports de vérification environnementale lors de leurs inspections ordinaires afin de s'assurer que l'on observe les dispositions de la LCPE[347]. Cependant, la politique de 1988 indiquait aussi qu'il peut être exigé d'avoir accès aux résultats d'une vérification lorsque les inspecteurs ou les spécialistes des enquêtes ont des motifs raisonnables de croire : 1) qu'une infraction a été commise; 2) que les conclusions de la vérification concernent l'infraction présumée, sont nécessaires à l'enquête et exigées comme preuve; 3) que les renseignements que l'on tente d'obtenir au moyen de la vérification ne peuvent être obtenus d'autres sources par l'exercice des pouvoirs dont jouissent les inspecteurs ou les spécialistes des enquêtes[348].

Pour éviter d'éventuels abus de la part des entités réglementées, la politique fédérale prévoit de plus que les vérifications ne doivent pas servir à mettre à l'abri des informations sur les activités de surveillance ou l'observation des dispositions, ni d'autres informations qui seraient par ailleurs accessibles en vertu de la LCPE. La politique signale également que toute demande de la part d'un ministère en vue d'avoir accès aux dossiers de vérification lors d'une enquête se fera en vertu d'un mandat de perquisition, sauf dans des circonstances bien précises, où le fait de tarder à obtenir le mandat pourrait s'avérer néfaste pour la vie humaine ou l'environnement ou entraîner la perte ou la destruction d'éléments de preuve[349].

En résumé, la politique fédérale vise : 1) à encourager la vérification environnementale; 2) à favoriser l'usage de la vérification environnementale à des fins de gestion de l'environnement; 3) à assurer les entités réglementées que les inspecteurs ne demanderont pas de rapports de vérification dans le cadre d'une inspection ordinaire; 4) à promettre de n'exiger de tels rapports qu'en vertu d'un mandat de perquisition[350].

Les opinions divergent au sujet de l'effet, si effet il y a, de cette politique sur : 1) la volonté de l'industrie d'effectuer d'elle-même des vérifications; 2) la capacité du gouvernement fédéral de mesurer l'observation des prescriptions. En ce qui concerne le premier point, certains sont d'avis que la politique d'Environnement Canada n'encourage pas encore assez l'industrie à effectuer ses propres vérifications, car le Ministère n'a pas clarifié ce qu'il

---

344 Environnement Canada, note 30, p. 29. Voir aussi Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 5-2 (où il est indiqué que les vérifications environnementales sont des évaluations proactives et internes qui sont utiles pour vérifier l'observation des prescriptions environnementales et déterminer l'efficacité des systèmes de gestion de l'environnement. Les vérifications environnementales volontaires n'incluent pas les évaluations d'accidents qui sont déjà survenus ou des renseignements que la loi exige de présenter. Ces vérifications peuvent englober des activités complètes ou des secteurs précis qui suscitent des préoccupations).

345 Environnement Canada, voir la note 30, p. 29.

346 *Ibid.*

347 *Ibid.*

348 *Ibid.*

349 *Ibid.*

350 Deturbide, note 342, p. 13.

fera des renseignements issus d'une vérification non obligatoire menée en rapport avec des mesures coercitives[351]. Environnement Canada conteste cette préoccupation et fait valoir que, s'il y a effectivement lieu de la clarifier davantage, il n'est pas nécessaire de modifier sa politique sur l'accès aux rapports des vérifications menées en rapport avec des inspections ordinaires[352] et des enquêtes[353]. Toutefois, il y a peu de chances que l'industrie souscrive à l'argument d'Environnement Canada en tant qu'incitation à procéder à des vérifications, d'autant plus que les tribunaux ont confirmé le droit qu'ont d'autres ministères fédéraux d'obtenir des rapports de vérification environnementale malgré les revendications de confidentialité des communications entre client et avocat de l'industrie à l'égard des documents visés[354]. Si l'industrie effectue un plus grand nombre de vérifications environnementales, c'est parce que la compétence du gouvernement fédéral en matière d'environnement est suffisamment étroite sous le régime de la LCPE et de la *Loi sur les pêches* que le risque qu'une mesure réglementaire soit prise est mince, ou parce que d'autres pressions exercées en faveur de l'exécution de vérifications, par des établissements de crédit, par exemple, l'emportent sur les risques de détection.

En ce qui concerne la capacité du gouvernement fédéral d'apprécier le degré d'observation des dispositions, les autorités fédérales indiquent que l'existence de mesures d'autosurveillance facultatives, comme les vérifications, n'a pas mené à une diminution du nombre des inspections[355]. Fait intéressant, en Colombie-Britannique, les autorités provinciales ont déclaré le contraire, c'est-à-dire qu'elles anticipaient une diminution des inspections provinciales par suite de la promotion de mesures d'autosurveillance facultatives et de l'imposition de mesures d'autosurveillance obligatoires avec communication de renseignements. De fait, la Province a fait remarquer que la tendance a été dans le sens d'une diminution générale du nombre des inspections, prévues et imprévues, surtout en ce qui concerne les activités à faible risque, tandis que le recours à des mesures d'autosurveillance facultatives a augmenté[356].

Les politiques provinciales

C'est probablement l'Ontario qui, au Canada, dispose de la politique la plus récente d'encouragement à l'exécution de vérifications environnementales[357]. Cette politique, établie en 1995, est peut-être en partie une réaction à l'inquiétude de l'industrie face aux tentatives des procureurs du ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario (MEEO) d'obtenir l'information issue des vérifications en dépit du fait que l'industrie considère cette information protégée par le secret professionnel de l'avocat[358]. La politique reconnaît que, en Ontario, le milieu des affaires a pris l'initiative d'établir des programmes d'autosurveillance non obligatoires, à la fois comme instruments de bonne gestion et comme moyens de promouvoir la protection de l'environnement[359]. La politique signale que l'Ontario souhaite encourager l'élaboration et l'utilisation continues de l'évaluation environnementale et reconnaît que le fait de garantir la

---

351 Rapport d'évaluation de la LCPE, note 119, p. 90.

352 *Ibid.* (le Ministère ne demandera pas de rapports de vérification lors des inspections ordinaires afin de vérifier si l'entreprise se conforme aux dispositions de la LCPE).

353 *Ibid.* (le Ministère ne demandera un rapport de vérification qu'après avoir obtenu un mandat de perquisition). Voir aussi Office of Enforcement, Environment Canada, *Response to Questions on Compliance and Enforcement Indicators under CEPA and the Fisheries Act* 4 (mars 1997) [appelé ci-après « Réponse du bureau de l'application »] (documents dans les dossiers de l'auteur) (où il est signalé qu'une vérification environnementale n'est exigée que lorsque les enquêteurs ou les spécialistes des enquêtes ont des raisons de croire qu'une infraction a pu être commise. Lorsque c'est le cas, la vérification environnementale est un outil de suivi fort important).

354 *Gregory c. Ministre du Revenu National* (1992), 92 D.T.C. 6518, 6525 (C.F. 1re inst.) (un rapport de vérification environnementale obtenu par un avocat, censément pour lui permettre de fournir un avis juridique à son client, n'était pas visé par le privilège du secret professionnel de l'avocat).

355 Réponse du bureau de l'application, note 353, p. 4.

356 B.C. Draft Response, note 71, p. 4.

357 Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Policy and Guideline on Access to Environmental Evaluations* 1 (1995) [appelé ci-après « Évaluations environnementales de l'Ontario »].

358 Voir *R. c. McCarthy Tetrault* (1992), 9 C.E.L.R. 12, 21-25 (Div. Prov. Ont.) (la revendication de privilège d'une entreprise a été confirmée lorsque les documents en litige ont confirmé le témoignage de l'avocat de l'entreprise selon lequel ces derniers avaient été établis pour recevoir des renseignements confidentiels et obtenir un avis juridique au sujet de la façon dont l'installation observait la législation sur l'environnement. Le fait qu'un document soit qualifié de vérification environnementale n'est pas déterminant pour ce qui est de savoir si des renseignements ont été communiqués à un avocat dans le but d'obtenir des conseils juridiques et s'ils sont donc protégés par le secret professionnel). Comparer McCarthy avec Gregory, voir la note 354.

359 Évaluations environnementales de l'Ontario, note 357, p. 1.

confidentialité de ces évaluations contribuera à en favoriser l'utilisation[360]. La politique a pour objectif de garantir au milieu des affaires ontarien que le MEEO respectera la confidentialité des évaluations librement exécutées et que, normalement, il n'exigera pas ou ne demandera pas accès aux dossiers d'évaluation, encore que la politique reconnaisse que, dans des cas exceptionnels, le MEEO exigera de pouvoir consulter ces documents[361]. L'Ontario s'attend à ce que la politique, en assurant plus de certitude, encourage les entreprises et les particuliers respectueux de l'environnement à continuer d'établir et d'utiliser des évaluations environnementales[362]. La politique définit aussi les évaluations environnementales[363], décrit dans les grandes lignes l'application de la politique[364], la portée de cette dernière[365], les circonstances dans lesquelles une communication non volontaire de renseignements peut être exigée[366], les circonstances dans lesquelles les renseignements de l'entreprise ne peuvent être utilisés lors d'une poursuite[367] et les circonstances dans lesquelles la communication volontaire d'évaluations environnementales peut assurer l'immunité contre toute poursuite[368].

---

360 *Ibid.*

361 *Ibid.*

362 *Ibid.*

363 *Ibid.,* p. 2 (les évaluations environnementales sont définies comme des évaluations officielles et structurées internes, ou des évaluations personnelles, des effets existants ou possibles sur l'environnement, et qu'effectuent volontairement des particuliers, des entreprises ou des institutions publiques. Ces évaluations peuvent avoir pour but d'évaluer les risques, de vérifier l'observation des exigences environnementales ou de répondre à des intérêts financiers ou commerciaux. Elles peuvent porter le nom de vérifications, d'évaluations de site, de vérifications de la conformité, etc. Elles peuvent aussi porter sur l'ensemble des activités, des sites particuliers, des substances précises ou des secteurs réglementaires).

364 *Ibid.,* p. 3 (la politique a pour but d'améliorer dans l'ensemble l'observation de la législation sur l'environnement et la qualité de l'environnement en préconisant l'utilisation et la confidentialité des évaluations environnementales, sans compromettre les mesures d'application de la loi ou de réduction de la pollution. Le Ministère s'efforcera donc de trouver un juste équilibre entre ses responsabilités réglementaires et la capacité des individus d'évaluer de façon indépendante et de bonne foi leur propre rendement sur le plan de l'environnement, et ce, sans aggraver le risque d'une poursuite en vertu de la législation provinciale sur l'environnement. Par conséquent, en application de la politique, les inspections que mène le Ministère en vue de réduire la pollution et de vérifier l'observation de la législation sur l'environnement auront lieu d'une manière qui favorise les évaluations environnementales. Le Ministère ne demandera donc pas systématiquement d'avoir accès à ces évaluations. Lorsque les inspecteurs et les enquêteurs du Ministère demanderont cet accès, ils indiqueront à l'entreprise qu'elle n'est pas tenue de faire part volontairement de l'évaluation au ministre. Le fait de refuser un accès volontaire à l'évaluation ne déclenchera pas d'accusations d'entrave à la justice).

365 *Ibid.,* p. 6-7 (les protections que prévoit la politique ne s'appliquent pas aux renseignements sur la surveillance ou l'observation qu'il est par ailleurs obligatoire de produire en vertu de la loi, aux mesures judiciaires que le gouvernement peut prendre sur le plan de l'application ou de l'observation de la législation lorsqu'une entreprise ne peut montrer qu'elle agit de bonne foi, ou aux évaluations qui font déjà partie du domaine public).

366 *Ibid.,* p. 4-6 (trois circonstances s'appliquent : 1) inspections pour fins de réduction : lorsque survient un accident de pollution et que l'on refuse un accès volontaire aux résultats d'une évaluation, les inspecteurs du Ministère, après avoir obtenu l'autorisation des hauts fonctionnaires du Ministère, tenteront d'obtenir une ordonnance d'inspection judiciaire lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que les conclusions de l'évaluation seront pertinentes pour ce qui est de régler le problème environnemental, et quand les renseignements recherchés ne peuvent être obtenus autrement de façon raisonnable auprès d'autres sources et sont nécessaires pour appliquer la législation sur l'environnement; 2) enquêtes en matière d'application de la loi : lorsqu'un accès volontaire est refusé, les enquêteurs du ministre, après avoir obtenu l'autorisation de hauts fonctionnaires du Ministère, demanderont un mandat de perquisition lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise, que les conclusions de l'évaluation sont pertinentes à l'infraction en question et nécessaires à l'enquête et que les renseignements recherchés ne peuvent être obtenus de manière raisonnable auprès d'autres sources; 3) situations d'urgence : lorsqu'un retard associé à l'obtention d'une ordonnance d'inspection judiciaire ou d'un mandat de perquisition occasionnerait vraisemblablement un danger immédiat pour la santé ou la sécurité, mettrait gravement en péril la qualité de l'environnement, ou entraînerait la perte ou la destruction d'éléments de preuve pertinents).

367 *Ibid.,* p. 6 (qu'une évaluation soit obtenue volontairement ou non, le Ministère ne peut s'en servir contre une personne ou une entreprise qui peut montrer qu'elle a agi de bonne foi en prenant des mesures respectueuses de l'environnement, ce qui est défini comme suit : entreprendre une évaluation environnementale, prendre des mesures correctives ou préventives opportunes, collaborer entièrement et rapidement avec les autorités à l'égard du cas de non-observation relevé dans l'évaluation).

368 *Ibid.,* p. 3-4 (la fourniture d'une évaluation environnementale de pair avec une autorisation de programme, donnée en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*; ladite autorisation de programme, lorsqu'elle est entièrement respectée, peut protéger la personne contre une poursuite, même lorsque l'évaluation révèle des risques possibles pour l'environnement).

Comme c'est le cas à l'échelon fédéral, les opinions divergent quant à l'effet, si effet il y a, de la politique de l'Ontario sur : 1) la volonté de l'industrie d'effectuer des vérifications environnementales; 2) la capacité du gouvernement provincial de mesurer le degré d'observation des prescriptions environnementales ou d'appliquer des mesures coercitives. Les préoccupations contradictoires que suscitent l'établissement et la mise en œuvre d'une telle politique sont les suivantes : 1) les entreprises n'effectueront pas de vérifications de crainte que l'on s'en serve contre elles; 2) les évaluations pourraient servir à protéger à mauvais escient des renseignements qui révèlent l'existence d'une atteinte à l'environnement. Certains avocats de l'industrie font valoir que la politique ontarienne penche trop en faveur des autorités chargées de la réglementation, car elle permet aux agents du MEEO de décider quand il faut donner accès aux dossiers de vérification[369]. Dans de telles circonstances, il est possible que les entreprises hésitent à procéder à une évaluation si elles ont le sentiment que cette activité produira des preuves dont un procureur se servira[370]. En outre, font-elles valoir, si la politique n'incite pas les entreprises à procéder à des vérifications, il y a peu de chances qu'elle atteigne son objectif ultime, soit la protection de l'environnement[371]. En revanche, les avocats qui exercent auprès d'organisations non gouvernementales de défense de l'environnement soutiennent que la politique de l'Ontario : 1) est inutile car le milieu des affaires est on ne peut plus encouragé, politique ou pas, à procéder à des vérifications environnementales pour répondre aux problèmes environnementaux et à aider à établir une défense fructueuse qui soit fondée sur la diligence raisonnable[372]; 2) définit les évaluations environnementales de manière si générale que cela pourrait permettre à des entreprises de cacher au MEEO des renseignements qui seraient, par ailleurs, utiles[373]; 3) circonscrit à tort les pouvoirs d'inspection et d'enquête que l'Assemblée législative a accordés aux agents de l'environnement dans le but d'obtenir des renseignements utiles en vertu des lois relatives à l'environnement de la Province[374]; 4) procure inutilement aux entreprises une protection supplémentaire contre l'accès à leurs rapports de vérification afin de s'en servir dans le cadre d'une poursuite, quand l'entreprise peut montrer au MEEO sa « bonne foi » pour ce qui est de prendre des mesures respectueuses de l'environnement[375]; 5) peut mener au fait que l'on refuse à un tiers l'accès aux dossiers de vérification dans le cadre d'une poursuite privée et d'une action civile[376]. Il ne semble pas y avoir de preuve ou d'étude empirique qui soutienne à ce jour l'une ou l'autre série d'arguments; toutefois, le Ministère est censé examiner la politique en 1999 afin d'en déterminer l'effet sur : 1) l'exercice et la qualité des évaluations environnementales; 2) la performance environnementale; 3) la capacité du MEEO d'accomplir sa mission en matière de lutte contre la pollution et d'application des dispositions[377].

D'autres provinces disposent également de politiques qui régissent les vérifications environnementales non obligatoires, des politiques qui se situent entre la démarche du gouvernement fédéral et celle du gouvernement ontarien. Le ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, par exemple, signale qu'en vertu de sa politique, les vérifications non obligatoires n'éliminent pas l'obligation de respecter les dispositions légales[378]. Dans cette province, il n'existe aucune défense contre une accusation ou une limite imposée à la responsabilité qu'a une entreprise de satisfaire aux dispositions législatives du simple fait qu'une vérification a été effectuée. La Province est disposée à prendre en compte un programme de vérification efficace, y compris un suivi adéquat des lacunes relevées par voie de vérification, au moment de déterminer si des mesures raisonnables ont été prises pour éviter de commettre une infraction[379]. La Province ne modifiera pas non plus une mesure d'exécution en échange d'une vérification non

---

369 Roger Cotton, « Draft Ontario Evaluations Policy Too Heavily Favours Regulators », 6 *Environment Policy and Law* 217 (1995).

370 *Ibid.*

371 *Ibid.*

372 Ramani Nadarajah, Association canadienne du droit de l'environnement, *Comments on the Ministry of the Environment and Energy's Draft Policy on Access to Environmental Evaluations* 1-2 (1995).

373 *Ibid*., p. 3-4.

374 *Ibid*., p. 4-7.

375 *Ibid.*, p. 7-10.

376 *Ibid.*, p. 10-14.

377 Évaluations environnementales de l'Ontario, note 357, p. 7.

378 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 5-2.

379 *Ibid.*

obligatoire[380]. Afin d'encourager la vérification non obligatoire sans mettre en péril la protection de l'environnement, le Ministère ne cherchera pas à avoir accès aux dossiers de vérification pour s'en servir aux fins d'une poursuite. Cependant, le ministère de la Justice de l'Alberta est celui qui se prononce en définitive sur les preuves qui seront présentées dans une poursuite[381]. Il est indiqué dans la politique albertaine que le ministère de la Protection de l'environnement peut délivrer une ordonnance administrative exigeant des mesures correctives, sur la foi de renseignements issus d'une vérification non obligatoire[382]. Il ne semble pas y avoir de preuves empiriques ou d'études menées par l'Alberta sur la volonté des entreprises d'effectuer librement des vérifications ou sur l'effet de la politique sur la capacité du gouvernement provincial de vérifier le respect des prescriptions.

D'autres provinces encore, comme le Québec, n'ont pas de politique officielle sur la vérification environnementale[383]. La Province note que la vérification environnementale n'étant pas une pratique généralisée au Québec, le ministère de l'Environnement et de la Faune n'a constaté ni une amélioration ni une restriction de la capacité du Ministère de vérifier le respect des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement*[384].

5.1.3 Les mesures législatives concernant la vérification environnementale

Rares sont les administrations au Canada ayant adopté des dispositions législatives qui encouragent les entités réglementées à effectuer des vérifications environnementales. La seule est probablement la Nouvelle-Écosse. En 1995, la Province a édicté l'*Environment Act*[385], qui atténue les conséquences que comporte la non-observation de la loi si le contrevenant fournit librement au ministère de l'Environnement des renseignements obtenus dans le cadre d'une vérification environnementale[386]. Aux termes de l'*Environment Act*, la personne ne sera pas poursuivie pour cause de non-observation si elle se conforme à ce qui suit : 1) les conditions de toute entente négociée avec le ministre; 2) toute ordonnance signifiée à la personne en vertu de la loi[387]. Cet encouragement à communiquer des renseignements ne s'applique toutefois pas si le Ministère prend conscience de manière indépendante du cas de non-observation avant de recevoir les renseignements de la personne[388]. La loi n'explique pas si le fait que le gouvernement soit au courant d'un cas de non-observation qui empêchera une personne d'être protégée contre toute poursuite puisse découler d'inspections, d'enquêtes, de dénonciations ou d'autres sources[389]. Il reste à voir si ces modifications législatives inciteront les intéressés à effectuer des vérifications et à en communiquer les résultats, ou si elles auront une incidence sur la capacité du gouvernement provincial de vérifier le respect de la loi.

5.2 Le système de gestion de l'environnement

5.2.1 Aperçu

Le système de gestion de l'environnement (SGE) est un autre moyen de contrôle non obligatoire qu'appuie le milieu réglementé. Selon l'Organisation internationale de normalisation (ISO), un SGE est un élément du système de gestion global, lequel inclut la structure organisationnelle, les activités de planification, les responsabilités, les méthodes, les procédures, les procédés et les ressources qui permettent d'établir, de mettre en œuvre, d'exécuter,

---

380 *Ibid.*, p. 5-3.

381 *Ibid.*

382 *Ibid.*

383 Réponse du Québec I, note 162, p. 1.

384 *Ibid.*

385 S.N.S. (1994–1995), ch. 1.

386 *Ibid.*, art. 70. Selon la loi, une vérification environnementale est « un procédé qui consiste à obtenir et à évaluer de façon indépendante des preuves sur un problème environnemental, afin de déterminer le rapport qui existe entre ce dernier et les normes et les critères établis ». *Ibid.*, par. 3(u).

387 *Ibid.*, par. 70(1).

388 *Ibid.*, par. 70(2).

389 Deturbide, note 342, p. 13-14.

d'examiner et de préserver la politique de l'environnement[390]. L'ISO a établi une série de normes, appelée la série ISO 14000, qui renferment des exigences précises concernant les SGE, soit : 1) la planification[391]; 2) la politique environnementale[392]; 3) l'examen de la direction[393]; 4) la surveillance et les mesures correctives[394]; 5) la mise en œuvre et le fonctionnement[395]. La série ISO 14000 a été établie par un comité technique international de gestion de l'environnement, au sein duquel le Canada a assumé des responsabilités de secrétariat[396].

5.2.2 Les avantages perçus

Toute une série de raisons d'ordre économique, environnemental, social et juridique ont été avancées pour expliquer pourquoi il est bon qu'une entreprise ait un SGE. Ces avantages sont les suivants : 1) une réduction de la responsabilité et des frais connexes; 2) une réduction possible des primes d'assurance; 3) un meilleur accès aux capitaux des établissements de crédit; 4) des économies grâce à l'efficacité des procédés, une meilleure utilisation des ressources et une réduction des frais liés aux déchets; 5) une diminution des frais juridiques relatifs à l'obtention de permis et à la gestion de l'observation des prescriptions environnementales; 6) une réduction des amendes et des sanctions; 7) une amélioration des résultats au plan de l'environnement, du rendement des employés, des relations avec la collectivité et de l'image de marque; 8) la capacité de montrer que l'on fait preuve de prudence ou de diligence raisonnable[397].

5.2.3 La situation au Canada

Selon des études menées auprès de l'industrie canadienne en 1994 et 1996, plus de 60 % des répondants ont déclaré qu'ils avaient un SGE[398], et un pourcentage inférieur ont déclaré soit qu'ils avaient en main la totalité des éléments clés de la norme ISO 14001[399], soit qu'ils envisageaient d'obtenir la certification 14001[400].

Bien que les normes de la série ISO 14000, y compris celles qui se rapportent aux SGE, n'aient pas force exécutoire, l'ISO offre toutefois aux entreprises un enregistrement ou une certification qui atteste que leur politique

---

390 Vérificateur général du Canada, *Environmental Management Systems — A Principle-Based Approach*, rapport à la Chambre des communes, 11-7 (1995).

391 Lori J. Nicholls-Car, « International Environmental Management Standards: ISO 14000 », 5 *D.E.L.E.A.* 1, 61 (1996) (où l'on définit la planification comme le fait d'établir et de maintenir une procédure qui permet de déterminer les impacts environnementaux, les exigences juridiques et d'autres obligations. L'entreprise est tenue d'établir et de tenir des objectifs environnementaux documentés, ainsi que des programmes de gestion de l'environnement, pour atteindre ses objectifs).

392 *Ibid.*, p. 61 (la haute direction est tenue de définir la politique environnementale de l'entreprise et de s'assurer que cette dernière comprend, notamment, l'engagement d'apporter des améliorations et de prévenir la pollution de manière constante, ainsi que celui de se conformer aux exigences applicables de la réglementation sur l'environnement).

393 *Ibid.*, p. 62 (la haute direction de l'entreprise est tenue d'examiner le système de gestion de l'environnement afin de s'assurer qu'il est convenable, adéquat et efficace en tout temps).

394 *Ibid.* (l'entreprise est tenue d'établir et de tenir des procédures documentées : pour surveiller et mesurer les opérations et les activités qui ont une incidence sur l'environnement, pour faire enquête sur les cas de non-conformité, pour dresser des plans de mesures correctives et préventives, pour identifier, tenir et éliminer des dossiers environnementaux, ainsi que pour entreprendre périodiquement des vérifications du système de gestion de l'environnement).

395 *Ibid.*, p. 61-62 (obligation de définir, documenter et communiquer les rôles, responsabilités et pouvoirs applicables afin de garantir une gestion efficace de l'environnement, une formation appropriée, un contrôle opérationnel et des mesures d'intervention en cas d'urgence).

396 John D. Wolfe, « Environmental Management Systems: Due Diligence and State of the Art — ISO 14000 », allocution prononcée devant le service d'éducation permanente en droit, Barreau du Haut-Canada (16 octobre 1996), dans *Advanced Environmental Law*, octobre 1996, p. 4-47. Voir aussi Kerry D. Rodgers, « The ISO Environmental Standards Initiative », 5 *N.Y.U. Envtl. L. Rev.* 181, 202 (1996).

397 Wolfe, *ibid.*, p. 4-34; Nicholls-Car, note 391, p. 62.

398 V. Ann Davis, « Environmental Management in Canada: Where Do We Stand? », allocution prononcée devant le service de l'éducation permanente en droit, Barreau du Haut-Canada, 16 octobre 1996, dans *Advanced Environmental Law* (octobre 1996), p. 4-14.

399 *Ibid.*

400 *Ibid.*

et leurs méthodes respectent les normes de la série[401]. Il y a des chances que les conseillers juridiques canadiens recommandent aux entreprises qui font partie de leur clientèle qu'elles adhèrent à la norme ISO 14001[402].

5.2.4 Les incidences sur le plan réglementaire

Le SGE non obligatoire

Bien que le SGE librement adopté puisse comporter des avantages pour l'entité réglementée, il a aussi, pour les autorités chargées de la réglementation, d'importantes répercussions au chapitre de la surveillance, soit des répercussions similaires à celles de la vérification. Par exemple, si les organismes de réglementation font face à une restriction des ressources humaines et financières, décideront-ils d'inspecter moins souvent, sinon pas du tout, une entreprise dotée d'un SGE, par opposition à une entreprise qui n'en détient pas? Le SGE, dans la mesure où il s'agit d'une forme d'autoréglementation, deviendra-t-il un substitut à la réglementation directe? Dans l'affirmative, comment les pouvoirs publics vérifieront-ils le respect des prescriptions? Il reste à voir si de tels scénarios se concrétiseront. Environnement Canada prévient, par exemple, que la norme ISO 14000 n'a été introduite que récemment et ne peut, en tout état de cause, servir à vérifier le respect des prescriptions[403], parce qu'elle n'est pas liée aux prescriptions réglementaires d'une administration particulière : il s'agit davantage d'une méthode de gestion de l'environnement fondée sur un système. De la même façon, les autorités albertaines font remarquer ce qui suit : 1) un SGE ne remplace pas l'inspection; 2) les entreprises de la province qui se sont inscrites au programme ISO ou au Programme de gestion responsable de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques ne sont pas nombreuses; 3) même si une entreprise a obtenu la certification ISO, cela ne veut pas dire qu'elle respecte les dispositions légales de la Province en matière d'environnement[404].

La Colombie-Britannique a souligné que, lorsque l'on cherche à prévenir la pollution et à y remédier, il est important de mieux faire comprendre l'importance que revêt un SGE, comme il est précisé dans la série ISO 14000[405]. Détail intéressant, il ressort d'études récentes menées dans cette province que, dans un modèle d'autoréglementation où des organisations particulières faisant partie d'industries données seraient dispensées de l'obligation d'observer les dispositions réglementaires si elles satisfaisaient à un code de bonnes pratiques, qui, dans l'avenir, pourrait être analogue à un SGE, plusieurs inconvénients peuvent survenir, dont les suivants : 1) une perte de capacité du Ministère à détecter les cas de non-observation et à prendre les mesures d'exécution qui s'imposent; 2) une connaissance moindre, à la longue, des problèmes locaux dans les bureaux régionaux du Ministère; 3) la préséance des facteurs économiques sur les considérations environnementales; 4) une acceptation réduite du public à l'égard du programme[406]. Néanmoins, la Colombie-Britannique a établi plusieurs règlements relatifs à la gestion de l'environnement dans le cadre de son programme antipollution[407]; cependant, les autorités provinciales font remarquer qu'il y a peu de chances que les programmes actuels ou futurs deviennent entièrement facultatifs, car la loi continuera d'exiger que l'on observe sous une forme ou une autre les prescriptions environnementales[408].

---

401 Rodgers, note 396, p. 182.

402 John R. Tidball, « Environmental Management Systems: The Lawyer's Role », allocution prononcée devant le service de l'éducation permanente en droit, Barreau du Haut-Canada (16 octobre 1996), dans *Advanced Environmental Law,* octobre 1996, p. 4-3 à 4-4.

403 Réponse du bureau de l'application, note 353, p. 4.

404 Entretien avec Jillian Flett, chef, Direction de la conformité, Division de la lutte contre la pollution, Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, Edmonton, Alberta (20 mai 1997).

405 Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Environmental Protection Program: Five-Year Action Plan 1997–2001* 15 (1996).

406 KPMG, note 197, p. 6, 88.

407 Voir, p. ex., WMA, *Post-Consumer Paint Stewardship Program Regulation*, B.C. Reg. 200/94 (1994); et *Agricultural Waste Control Regulation*, B.C. Reg. 131/92 (1992).

408 Entretien avec Brad Wylynko, analyste de la prévention de la pollution, Direction de la prévention de la pollution et de la gestion des pesticides, Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, Victoria, C.-B. (21 mai 1997).

Le SGE obligatoire

Le SGE et les normes ISO 14000 sont conçus pour être librement mis en œuvre, mais, suivant les circonstances, il est possible qu'ils soient imposés par voie d'ordonnance judiciaire. Un tribunal de l'Alberta a récemment ordonné à une entreprise de fabrication de produits chimiques de suivre les spécifications SGE ISO 14000 et de fournir au ministère de l'Environnement une copie conforme du certificat ISO 14001[409]. Il a aussi été ordonné à l'entreprise de poster à la Province une lettre de créance d'un montant de 40 000 $, montant que l'entreprise perdrait si elle ne se conformait pas à l'ordonnance rendue[410]. Il a été considéré que la mise en œuvre du SGE aiderait probablement l'entreprise à s'acquitter de ses obligations dans le domaine de l'environnement[411].

[409] *R. c. Prospec Chemicals Ltd.* (1996), 19 C.E.L.R. (N.-É.) 178 (C. Prov. Alb.)

[410] *Ibid.*, p. 180. Une amende de 100 000 $ a aussi été imposée à l'accusé parce qu'il avait enfreint une condition de son permis (voir la note 322, p. 1) (poursuites).

[411] Jillian Flett, « Courts Get Creative in Sentencing », 11 *Environmental Law Centre* 3 (1996).

6 L'évaluation de la situation en matière de promotion et d'application des prescriptions : le rôle du public

Le public joue lui aussi un rôle important dans l'évaluation des mesures visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions. Le public : 1) signale des cas de pollution aux pouvoirs publics; 2) aide les pouvoirs publics à cerner les problèmes environnementaux, à l'échelon local et provincial, lorsqu'il a accès à des renseignements suffisants sur l'observation des prescriptions. Ces aspects sont analysés ci-dessous.

6.1 Le public et les plaintes

En ce qui concerne les plaintes relatives à la pollution, le rôle du public comporte trois aspects. Premièrement, les membres du public peuvent formuler une plainte en cas de pollution, subite ou chronique. Deuxièmement, ils peuvent formuler une plainte après avoir eu l'aide de programmes spéciaux, établis par le gouvernement pour aider à relever et signaler des types particuliers de pollution. Troisièmement, il existe des déclarations légales plus officielles que les membres du public peuvent faire pour demander que le gouvernement ouvre une enquête sur un problème environnemental. Les trois types de plaintes peuvent servir à compléter, sinon à fonder les activités d'inspection et d'enquête du gouvernement dans certaines circonstances.

6.1.1 Généralités

Le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux reconnaissent qu'ils reçoivent une vaste gamme de plaintes du public. Ces dernières peuvent porter sur les odeurs, la poussière, la fumée, la qualité de l'air, la quantité et la qualité des eaux souterraines et de surface, la contamination du sol, les déchets dangereux, la construction de puits artésiens et les rejets industriels et municipaux[412]. En Ontario, cette approche non officielle amène le MEEO à recevoir des milliers de déclarations de la part de simples citoyens qui soupçonnent que des dommages environnementaux sont survenus ou sont en train de survenir à cause d'activités réglementées[413]. Vu les coupures récentes et permanentes imposées à tous les programmes fédéraux et provinciaux, on ne sait avec certitude dans quelle mesure les réductions effectuées au sein du personnel d'enquête et d'inspection ont entravé la capacité du gouvernement de donner suite aux plaintes.

6.1.2 Les programmes spéciaux

Certaines provinces disposent de programmes spéciaux qui sollicitent activement l'aide du public pour ce qui est de signaler les cas d'infraction. Le programme *Observe, Record, Report* (ORR) de la Colombie-Britannique, qui a cours depuis 1978, fournit au public des renseignements sur les types d'infractions qu'il faut surveiller, quels renseignements noter et comment les signaler. La Colombie-Britannique offre aussi une ligne téléphonique sans frais, ouverte 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, pour permettre aux membres du public de signaler les cas d'infraction[414]. L'Alberta a aussi recours à un service téléphonique similaire pour les plaintes[415].

6.1.3 Les procédures prévues par la loi

Plusieurs administrations canadiennes permettent aussi au public de formuler des demandes d'enquête plus officielles en rapport avec des infractions possibles aux lois sur l'environnement. Dans certaines administrations, ce système repose sur la préoccupation selon laquelle il arrivait souvent que le public ne sache pas si les plaintes avaient été reçues, si l'on y avait donné suite ou quel en avait été le résultat[416]. Aux termes de la LCPE, deux résidents canadiens

---

412 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 2-1.

413 Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, *Rapport du Groupe de travail sur la déclaration des droits de l'environnement de l'Ontario* 70 (1992) [appelé ci-après « Rapport du Groupe de travail »].

414 Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Observe, Record and Report Enforcement Program* (1996).

415 Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, note 31, p. 2-1.

416 Rapport du Groupe de travail, note 413, p. 71.

âgés de plus de 18 ans peuvent demander au ministre d'ouvrir une enquête sur tout fait constituant selon eux une infraction à la loi[417]. Parallèlement, l'EPEA permet à deux résidants de l'Alberta de demander que l'on fasse enquête sur une infraction présumée à la loi; cette demande doit s'accompagner d'une déclaration solennelle[418]. Une démarche analogue est employée en Ontario, où les personnes qui demandent une enquête doivent signer un affidavit attestant qu'ils croient que les faits allégués sont véridiques[419].

Dans les administrations qui ont établi de telles dispositions législatives, un petit nombre de demandes d'enquête ont été faites, et un nombre encore plus restreint ont été effectuées[420]. Il existe un certain nombre de raisons possibles pour lesquelles si peu de demandes d'enquête ont été déposées en vertu de ces lois, et encore moins d'enquêtes effectuées. Premièrement, la compétence limitée de la LCPE, en termes du faible nombre de substances toxiques soumises à l'application de la loi, fait peut-être en sorte que la LCPE ne s'applique pas à la substance visée par la demande[421]. Deuxièmement, le caractère officiel de ces procédures explique peut-être pourquoi le public y a si peu souvent recours[422]. Troisièmement, le pouvoir qui est accordé aux ministres de ne pas ouvrir une enquête limite aussi le nombre d'enquêtes effectuées[423]. Indépendamment de ces limites, le dépôt des demandes peut fournir aux organismes d'application de la loi des renseignements fort utiles pour leur future stratégie d'inspection et d'enquête.

6.1.4 Résumé

À part quelques données restreintes sur le nombre d'enquêtes demandées et entreprises en vertu de dispositions législatives officielles, il semble y avoir peu, sinon pas, de renseignements quantitatifs établis ou signalés par les administrations canadiennes sur la mesure dans laquelle le processus de plaintes du public aide ou alimente les inspections et les enquêtes gouvernementales.

6.2 Le public et l'information sur la promotion et l'application des dispositions

Ainsi qu'il a été noté plus tôt[424], les gouvernements fédéral et provinciaux rendent compte de la situation en matière de promotion et d'application des dispositions. Ces renseignements, lorsqu'ils sont suffisants, peuvent fournir au public les éléments de base nécessaires pour évaluer l'efficacité des programmes gouvernementaux ainsi que la performance des établissements et des secteurs industriels. Cependant, dans les administrations sur lesquelles la présente étude a porté, la qualité des renseignements varie. Le gouvernement fédéral, et plus particulièrement plusieurs des bureaux régionaux d'Environnement Canada, ont diffusé pendant plusieurs années des renseignements sur le degré d'observation des prescriptions. Ces derniers temps, toutefois, moins de détails ont été fournis, surtout en ce qui a

---

417 LCPE, L.C. (1988), ch. 22, art. 108.

418 EPEA, S.A. (1992), ch. E-13.3, art. 186.

419 *Déclaration des droits de l'environnement de l'Ontario*, L.O. (1993), ch. 28, par. 74(3)(4).

420 Christine Lepine, Bureau de l'application de la loi, Environnement Canada, *Demandes présentées en vertu de l'article 108 de la LCPE* 1-3 (1996) (une dizaine de demandes ont été présentées en vertu de l'art. 108 entre 1988 et 1996; il n'a été donné suite qu'à quelques-unes d'entre elles, sinon aucune). Voir aussi Environmental Commissioner of Ontario, *1994–1995 Annual Report: Opening the Doors to Better Environmental Decision Making* 45 (1996) [appelé ci-après « Rapport annuel CE I »] (au moins neuf demandes d'enquête sur douze ont été rejetées par le MEEO).

421 Lepine, *ibid.*, p. 1, 2.

422 Lors de l'élaboration de la loi ontarienne, le fait qu'une procédure exagérément formelle pourrait faire obstacle aux demandes d'enquête a été reconnu comme une possibilité. Voir Rapport du Groupe de travail, note 413, p. 71.

423 Voir, p. ex., DDEO, L.O. (1993), ch. 28, par. 77(2)(3) (le ministre n'est pas tenu de procéder à une enquête s'il considère que : 1) la demande est frivole et vexatoire; 2) l'infraction présumée n'est pas assez sérieuse pour justifier la tenue d'une enquête; 3) l'infraction présumée ne causera vraisemblablement pas de tort à l'environnement; 4) l'enquête demandée doublerait une enquête déjà en cours ou terminée). Le Commissaire à l'environnement de l'Ontario, dont le poste a été créé en vertu de la *Déclaration des droits de l'environnement de l'Ontario* pour superviser la façon dont les ministères appliquent la loi, a déclaré que la majorité des demandes rejetées par le MEEO en 1994–1995 étaient justifiées et soulevaient d'importantes questions d'intérêt public, dont les normes relatives à l'eau potable, la lutte contre la pollution atmosphérique, la protection des eaux souterraines, de même que les questions liées à la gestion des déchets. Rapport annuel CE I, note 420, p. 45. Lors de la période de rapport 1996, le Commissaire a signalé de nouveau que les ministères avaient rejeté plusieurs demandes d'enquête qui soulevaient des questions d'intérêt public importantes. Voir Environmental Commissioner of Ontario, *1996 Annual Report: Keep the Doors Open to Better Environmental Decision Making* 7 (1997).

424 Voir 4.4.2 et 4.6.3.

trait aux données de surveillance réelles émanant des secteurs industriels et des entreprises[425]. Des réductions similaires, sinon plus marquées, dans le détail des renseignements ont été relevées en Ontario[426]. Le fait de ne pas fournir de détails sur le degré d'observation des dispositions peut amoindrir, aux yeux du public, la valeur des renseignements que produisent les gouvernements, car cela ne donne pas une bonne idée de la situation réglementaire par secteur industriel, entreprise ou région.

Dans les cas où les administrations fournissent des renseignements plus détaillés, le public est mieux placé pour évaluer la valeur des programmes gouvernementaux et aider à formuler la politique de l'environnement. Les gouvernements reconnaissent que le fait de fournir au public des renseignements sur les cas de non-observation des dispositions peut contribuer à une plus grande efficacité de l'action réglementaire. Le ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique a déclaré que l'un des moyens les plus efficaces de garantir un changement est de diffuser une liste des pires pollueurs et de prendre à partie les entreprises qui causent des dommages à l'environnement[427].

6.3 Le public et la surveillance de certains établissements

Il existe, pour le public, d'autres façons de participer à la promotion et à l'application des dispositions. Lorsqu'une autorisation est délivrée à un établissement à la suite d'une audience — les installations d'élimination des déchets en Ontario en sont un exemple —, une condition souvent imposée consiste à établir un comité de liaison avec la population, constitué de membres de la localité où est situé l'établissement. Ce comité peut avoir pour objectif de recevoir et d'examiner les données de surveillance périodiques afin de vérifier le respect des prescriptions environnementales. Cette mesure peut donner au public une occasion importante de relever des problèmes et d'apporter des solutions dans le domaine de l'environnement, car, dans la liste des préoccupations qu'ont exprimées les membres de tels comités, l'observation des conditions d'autorisation occupe une place importante[428].

---

425 Voir le texte des notes 110 et 232.

426 Voir le texte des notes 249 à 256.

427 Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, *Ramsay Releases Latest Environmental Protection Non-Compliance Report* 1 (10 septembre 1996).

428 Toshi Takishita et coll., Université de Toronto, *Involving the Public: Citizen Member Views of the Effectiveness of Environmental Assessment Board-Mandated Public Liaison Committees* 36 (1997).

7 Les nouvelles mesures concernant les indicateurs relatifs à la promotion et à l'application des prescriptions

Il est question dans le présent rapport des mesures à la fois existantes et nouvelles qui se rapportent aux indicateurs du respect et de l'application des prescriptions environnementales. Cette partie du document a pour but non pas de répéter l'analyse qui précède, mais de résumer brièvement certaines des initiatives nouvelles les plus intéressantes. Pour une analyse complète de chacune des questions abordées, voir les sections 4, 5 et 6.

7.1 Les mesures fédérales

Les principales mesures nouvelles à l'échelon fédéral sont énumérées ci-dessous.

- **Inspections.** Il existe une variété de modifications prévues à la LCPE au sujet des pouvoirs des inspecteurs[429], des installations à inspecter[430] et de la façon dont les substances sont désignées comme toxiques[431], modifications qui, si elles étaient mises en œuvre, étendraient la portée des pouvoirs et des obligations des inspecteurs. Environnement Canada a aussi établi un certain nombre de stratégies de ciblage, dont celle préconisant de mettre l'accent sur certains règlements prioritaires[432], sur des secteurs géographiques qui présentent des caractéristiques environnementales sensibles, inusitées ou critiques[433] et sur les « récidivistes »[434]. Le gouvernement fédéral est également déterminé, surtout en cette époque de restrictions des ressources, à transférer aux provinces certains aspects des décisions concernant le ciblage des inspections[435].

- **Obligation d'autosurveillance avec communication de données.** La législation fédérale autorise cette méthode, que l'on emploie de plus en plus dans des secteurs comme la surveillance des incidences sur l'environnement dans l'industrie des pâtes et papiers en vertu de la *Loi sur les pêches*[436], ainsi que dans le cadre de l'INRP en vertu de la LCPE[437]. Dans ce domaine, on transfère aussi des responsabilités aux provinces[438].

- **Collecte et gestion des données relatives au respect des prescriptions.** La base de données de l'INRP est l'un des nouveaux systèmes importants de gestion de l'information créés par le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'observation des prescriptions environnementales. L'INRP sert à compiler et à publier des statistiques sur les rejets dans l'environnement effectués par un certain nombre d'établissements[439].

- **Évaluation du respect des prescriptions et publication des résultats.** Environnement Canada produit de plus en plus de bilans sur le respect des prescriptions environnementales par rapport aux mesures réglementaires mises en œuvre. Ces rapports sont produits à l'échelle nationale et par plusieurs bureaux régionaux d'Environnement Canada, au sujet de règlements ou de secteurs industriels particuliers. Ces rapports donnent plus que les traditionnelles statistiques sur le degré d'observation des prescriptions,

---

429 Voir la note 92 et le texte qui l'accompagne.
430 Voir la note 103 et le texte qui l'accompagne.
431 Voir les notes 99 et 100 et le texte qui les accompagne.
432 Voir les notes 108 et 109 et le texte qui les accompagne.
433 Voir les notes 113 à 116 et le texte qui les accompagne.
434 Voir les notes 117 et 118 et le texte qui les accompagne.
435 Voir la sous-section 4.2.1.3.
436 Voir les notes 164 à 168 et le texte qui les accompagne.
437 Voir les notes 171 à 175 et le texte qui les accompagne.
438 Voir la sous-section 4.2.2.3.
439 Voir les notes 217 à 219 et le texte qui les accompagne.

comme le nombre d'inspections effectuées : ils indiquent les résultats d'ensemble et les grandes tendances au chapitre de l'observation des dispositions[440].

- **Publication de données sur les mesures d'exécution.** En vertu de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*, Environnement Canada rend compte chaque année du nombre d'avertissements, d'instructions et de poursuites engagées ainsi que de condamnations obtenues. Le Ministère fournit également sur une base régionale, dans une série de rapports distincts, plus de détails sur les poursuites entreprises, les sanctions pécuniaires imposées et d'autres aspects liés au règlement des dossiers[441].

- **Suivi des mesures d'exécution et publication des résultats.** Environnement Canada est en voie d'établir une stratégie qui consiste à orienter les mesures d'exécution vers les récidivistes, le dessein étant de ramener le plus rapidement possible dans le droit chemin les graves contrevenants[442].

- **Détermination du rapport entre résultats des mesures et résultats au plan de l'environnement.** Environnement Canada a déclaré qu'il entend évaluer l'incidence des mesures nationales de promotion et d'application des dispositions sur la protection de l'environnement par des études visant plusieurs secteurs réglementés. Cette initiative a pour objet de déterminer l'aptitude des mesures à susciter un comportement respectueux de l'environnement[443].

7.2 Les mesures provinciales

Les principales mesures nouvelles à l'échelon provincial sont énumérées ci-dessous.

- **Inspections.** Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, examinent actuellement de nouveaux critères pour déterminer à quelle fréquence un inspecteur devrait se rendre dans une installation pour vérifier si celle-ci se conforme aux dispositions du permis qui lui a été accordé[444].

- **Obligation d'autosurveillance avec communication des résultats.** Une formule pour laquelle penchent de plus en plus quelques gouvernements provinciaux consiste à imposer l'obligation d'effectuer une surveillance continue des rejets comme condition préalable à la délivrance d'un permis de pollution atmosphérique[445].

- **Critères destinés à définir le respect des prescriptions.** Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, qui disposent déjà de critères définissant ce qui constitue une dérogation importante, examinent actuellement une méthode d'évaluation davantage numérique du degré d'observation, qui serait plus uniforme et moins subjective. Le nouveau mode d'évaluation améliorerait la base sur laquelle les entreprises sont inscrites dans les listes provinciales semi-annuelles des entreprises qui n'observent pas les prescriptions environnementales[446].

- **Vérification du respect des prescriptions et publication des résultats.** Depuis 1990, la Colombie-Britannique produit tous les six mois un rapport qui dresse la liste des installations dont le degré d'observation des prescriptions au cours de la période visée préoccupe le gouvernement parce qu'elles ne satisfont pas aux prescriptions applicables. La production de ces rapports a permis aussi à la Province d'établir des renseignements sur les tendances relatives à l'observation des prescriptions[447]. Le Québec

[440] Voir les notes 225 à 236 et le texte qui les accompagne.
[441] Voir les notes 319 et 320 et le texte qui les accompagne.
[442] Voir les notes 332 et 333 et le texte qui les accompagne.
[443] Voir la note 340 et le texte qui l'accompagne.
[444] Voir les notes 125 à 129 et le texte qui les accompagne.
[445] Voir les notes 181 et 182 et le texte qui les accompagne.
[446] Voir les notes 191 à 201 et le texte qui les accompagne.
[447] Voir les notes 240 à 248 et le texte qui les accompagne.

produit des rapports sur le respect des prescriptions dans certains secteurs industriels, mais à intervalles moins fréquents[448].

- **Sanctions administratives.** La loi albertaine autorise la Province à établir un régime de sanctions administratives. Le règlement a mis le régime en vigueur en 1995. Le recours à des sanctions administratives peut compléter les programmes d'exécution en comblant l'écart qui sépare les avertissements et les poursuites[449].

- **Publication de données sur les mesures d'exécution.** Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique et l'Alberta, publient chaque année divers renseignements concernant l'application des dispositions, y compris des listes d'entreprises accusées d'avoir commis des infractions et condamnées[450].

- **Vérification environnementale.** Certaines provinces, comme l'Ontario, ont établi récemment une politique destinée à encourager le milieu réglementé à effectuer librement des vérifications environnementales, et ce, en précisant dans quels cas l'accès du gouvernement aux rapports de vérification sera demandé et dans quels buts[451]. D'autres provinces encore, comme la Nouvelle-Écosse, ont adopté des dispositions législatives qui incitent les entreprises à communiquer volontairement les résultats de leurs vérifications[452].

- **Système de gestion de l'environnement.** Plusieurs provinces encouragent l'emploi d'un SGE comme moyen de prévention de la pollution[453]. Une province a pu, grâce à une ordonnance judiciaire, obliger une entreprise à obtenir la certification ISO 14001, faute de quoi des sanctions pécuniaires lui seraient infligées pour avoir enfreint la législation antipollution[454].

7.3 Les mesures fédérales-provinciales

Les nouvelles mesures fédérales-provinciales importantes sont énumérées ci-dessous.

- **Ententes administratives.** Ces ententes fédérales-provinciales, qui ont été conclues avec certaines provinces en fonction d'une loi ou d'un secteur industriel particulier, énoncent les exigences en matière d'inspection, d'autosurveillance et de déclaration[455].

- **Ententes d'équivalence.** Ces ententes, qui comportent aussi des éléments d'inspection et d'autosurveillance, prévoient que, lorsque les deux échelons de gouvernement conviennent qu'elles sont en vigueur en vertu de dispositions législatives provinciales 1) équivalentes à un règlement en vigueur en vertu de la LCPE et 2) similaires aux dispositions de la LCPE qui autorisent de simples particuliers à demander l'ouverture d'une enquête, le gouvernement fédéral peut déclarer que les dispositions de la LCPE ne s'appliqueront pas dans la province en question. À ce jour, l'Alberta est la seule province à avoir conclu une entente d'équivalence avec le gouvernement fédéral[456].

- **Accord d'harmonisation.** L'entente fédérale-provinciale la plus exhaustive est probablement l'accord pancanadien sur l'harmonisation en matière d'environnement, qui a été récemment signé. Les sous-

---

448 Voir les notes 257 à 263 et le texte qui les accompagne.

449 Voir les notes 309 à 318 et le texte qui les accompagne.

450 Voir les notes 321 à 325 et le texte qui les accompagne.

451 Voir les notes 357 et 359 à 368 et le texte qui les accompagne.

452 Voir les notes 385 à 388.

453 Voir la note 405 et le texte qui l'accompagne.

454 *R. c. Prospec Chemicals Ltd*. (1996), 19 C.E.L.R. (N.-É.) 178 (C. Prov. Alb.). Voir aussi la sous-section 5.2.4.2.

455 Voir les sous-sections 4.2.1.3 et 4.2.2.3.

456 *Ibid.*

ententes conclues dans le cadre de l'accord traitent de manière détaillée des inspections. Les sous-ententes futures pourraient également porter sur des questions d'application de la loi. Aux termes de la sous-entente relative aux inspections, lorsqu'un échelon de gouvernement a accepté certaines obligations, l'autre échelon de gouvernement ne peut intervenir dans ce secteur pendant la période convenue[457].

7.4 Les mesures librement adoptées par les entités réglementées

Les compressions des gouvernements et le transfert, par ces derniers, de certaines responsabilités se sont accompagnées d'une augmentation correspondante de mesures librement adoptées par les secteurs réglementés. Au nombre de ces nouvelles mesures, mentionnons celles qui suivent.

- **Vérification environnementale.** Il s'agit d'un contrôle interne effectué par un établissement dans le but de vérifier le respect des prescriptions environnementales. Récemment, les gouvernements ont adopté des dispositions législatives et des politiques au sujet de l'utilisation des vérifications non obligatoires et des circonstances dans lesquelles le gouvernement peut avoir accès aux dossiers de vérification[458].

- **Système de gestion de l'environnement.** Il s'agit d'un moyen d'assurer l'observation des prescriptions environnementales sur la base de normes internationales. L'industrie canadienne a poursuivi cette démarche et a été encouragée à le faire par des conseillers techniques et juridiques en raison des avantages économiques, environnementaux, sociaux et juridiques perçus qu'on lui attribue[459].

7.5 Le public

Les éléments nouveaux quant au rôle du public relativement aux indicateurs de l'observation et de l'application des prescriptions environnementales sont énumérés ci-dessous.

- **Demandes d'enquête en vertu de dispositions législatives.** Plusieurs lois fédérales et provinciales récentes permettent aux membres du public de demander officiellement que l'on ouvre une enquête sur des infractions présumées aux dispositions concernant l'environnement[460.]

- D**iffusion d'informations sur la promotion et l'application des dispositions.** Le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux diffusent périodiquement au public, à des degrés divers, des renseignements sur le respect des prescriptions, et ce, par règlement, par secteur d'activité ou par région[461].

- **Participation à la surveillance de certains établissements.** Dans certaines provinces, comme l'Ontario, les membres du public peuvent aussi être nommés à des comités de liaison en rapport avec les autorisations accordées à des établissements en vertu de la loi provinciale, comme des installations d'élimination des déchets. Ces comités examinent périodiquement les données de surveillance des établissements concernés afin de vérifier le respect des prescriptions en vigueur[462].

---

457 *Ibid.*

458 Voir la sous-section 5.1.

459 Voir la sous-section 5.2.

460 Voir la sous-section 6.1.3.

461 Voir la sous-section 6.2.

462 Voir la sous-section 6.3.

8 Conclusions

L'intérêt des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada pour les indicateurs relatifs à la promotion et à l'application des dispositions est aiguillonné par des sources et des actions diverses à l'échelon mondial, nord-américain et canadien[463].

Les indicateurs relatifs à la promotion et à l'application des dispositions peuvent combiner les éléments suivants : 1) les statistiques d'activité; 2) les résultats; 3) l'amélioration consécutive de l'environnement. Si certaines de ces questions font actuellement l'objet d'initiatives, l'élaboration d'un ensemble complet d'indicateurs relatifs à la promotion et à l'application des lois sur l'environnement en est encore à ses premiers pas dans la plupart des administrations canadiennes. En outre, à mesure que l'on passe des statistiques d'activité à l'évaluation des résultats sur le plan de l'environnement, les efforts des gouvernements sont plus embryonnaires et plus fragmentaires. La chose n'est pas surprenante, mais elle indique dans quelle direction les gouvernements devraient déployer de plus amples efforts à l'avenir.

Dans le passé, les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis l'accent sur la publication d'informations concernant la promotion et l'application des lois sur l'environnement, comme le nombre d'inspections effectuées ou de poursuites engagées. Cette approche traditionnelle n'est pas ancienne au Canada, et n'est aucunement appliquée de manière uniforme aux échelons fédéral et provincial, car certains gouvernements ne publient pas de manière régulière ces renseignements ou ont cessé de le faire. En outre, les indicateurs classiques que constituent ces informations subissent peut-être d'importants changements, attribuables à des tendances comme les suivantes : 1) orienter les inspections vers les « récidivistes »; 2) obliger les entreprises à s'autosurveiller et à communiquer leurs résultats et les encourager à observer d'elles-mêmes les prescriptions environnementales; 3) fournir des services d'inspection et d'exécution « à guichet unique » dans le cadre de nouvelles ententes fédérales-provinciales. En outre, en période de restriction des ressources, le fait que les gouvernements se fient aux plaintes du public pour compléter, sinon alimenter, les programmes d'inspection peut revêtir une importance accrue. On peut donc dire que la forme et le caractère adéquats des méthodes fédérales et provinciales de publication d'informations sur l'activité de promotion et d'application des lois sont incertains.

Plusieurs gouvernements, tant à l'échelon fédéral que provincial, déploient de plus grands efforts pour produire des renseignements sur les résultats, les taux et les tendances concernant la promotion et l'application des lois, et ce, à cause des limites attribuées aux simples statistiques d'activité. Ces efforts varient largement d'une administration à une autre. Peu de gouvernements au Canada ont établi des critères pour définir ce qui constitue un cas de non-observation importante. Dans les administrations qui ont effectivement établi de tels critères, ces renseignements sont souvent une condition préalable à la détermination des entreprises qui doivent améliorer leur comportement. Certains échelons de gouvernement produisent de plus en plus des rapports sur le respect des prescriptions environnementales; ces rapports établissent des taux de respect par règlement, par région ou par entreprise. Cependant, le caractère approprié de la teneur et des détails de ces rapports, au niveau fédéral surtout, varie d'une région à une autre, ainsi que d'une année à une autre au sein d'une même région. Les efforts qui ont été faits récemment pour établir les renseignements nationaux relatifs à l'observation de la législation sur l'environnement, règlement par règlement, même s'il s'agit d'une initiative importante, manquent encore de détails adéquats, comme les données de surveillance propres à une entreprise, ce qui rendrait les rapports plus utiles aux gouvernements, à l'industrie et au grand public.

Certaines administrations provinciales rendent compte des tendances de certains secteurs industriels sur le plan de l'observation de la législation sur l'environnement à la suite de plusieurs années d'intérêt envers les cas de non-observation, et ce, par entreprise individuelle. Cette initiative de déclaration des cas de non-observation n'est pas dénuée de problèmes de contrôle de la qualité mais, dans l'ensemble, elle est considérée comme une méthode novatrice et efficace pour mesurer les résultats de l'observation de la législation sur l'environnement ainsi que le degré de cette

[463] Voir les sections 1 et 3.

observation. D'autres provinces déclarent moins souvent, sinon pas du tout, ce genre de renseignements. D'autres provinces encore, qui avaient l'habitude de publier ce type de renseignements, ont nettement réduit le contenu et la fréquence de leurs rapports, ce qui les rend bien moins utiles aux organismes de réglementation, à l'industrie et au grand public, pour ce qui est de mesurer les résultats, les taux et les tendances concernant l'observation de la législation sur l'environnement. L'augmentation des mesures d'autodiscipline influe sur l'aptitude des pouvoirs publics à vérifier le respect des prescriptions dans une mesure qu'il est impossible de déterminer à ce stade-ci. Les lacunes d'ordre réglementaire, dont la portée est également difficile à déterminer, peuvent réduire l'exactitude des indicateurs utilisés par les pouvoirs publics pour apprécier le respect des prescriptions environnementales. Les gouvernements, aux deux échelons, tendent aussi à fournir peu de détails sur les résultats des mesures d'exécution, c'est-à-dire sur la situation des contrevenants à la suite de ces mesures.

Enfin, il est difficile de faire le lien entre les résultats des mesures de promotion et d'exécution et leur traduction au plan de l'environnement. Les efforts que déploient les gouvernements du Canada pour mesurer la relation entre les deux en sont encore à leurs débuts. Les quelques rapports gouvernementaux qui traitent de la question rejettent vite l'existence d'une relation entre le degré de respect des prescriptions et l'état de l'environnement; toutefois, le gouvernement fédéral a laissé entendre qu'il compte poursuivre les efforts en vue de relier les deux éléments. Il reste à voir si une telle démarche fédérale, encore en voie d'élaboration, pourra traduire les résultats des mesures de promotion et d'exécution en incidences sur l'environnement, surtout à une époque d'importantes restrictions de ressources.

L'approche peut-être la plus importante que les gouvernements du Canada pourraient adopter dans ce domaine serait d'établir des objectifs et des indicateurs de performance et de mettre au point des méthodes pour évaluer leur efficacité en ce qui touche les statistiques d'activité et les résultats en matière de promotion et d'application des lois et règlements ainsi que les objectifs environnementaux. Plus particulièrement, en ce qui concerne les statistiques d'activité, il y aurait lieu de publier chaque année des informations sur le nombre d'inspections entreprises, la suite donnée aux plaintes du public, la vérification de l'autosurveillance par le gouvernement, les enquêtes réalisées, les avertissements ou les ordonnances délivrés, les poursuites engagées, les condamnations obtenues et les sanctions imposées. En ce qui concerne les résultats, il y aurait lieu de publier chaque année des informations sur les sujets suivants : le taux d'observation des prescriptions par permis, règlement, secteur industriel, milieu, région géographique ou toute combinaison de ces derniers; les entreprises qui se trouvent en situation de non-observation grave; les progrès accomplis pour ce qui est de ramener dans le droit chemin les contrevenants chroniques et importants à la suite de mesures de promotion ou d'exécution; le taux de récidivisme chez les contrevenants importants ou chroniques à la suite de mesures de promotion ou d'exécution; le taux d'observation des prescriptions dans le cas des entreprises qui ont recours à des mesures non obligatoires en faveur du respect des prescriptions; le taux d'observation dans le cas des entreprises où il existe des comités de liaison avec le public. En ce qui concerne les objectifs de qualité de l'environnement, il y aurait lieu de publier chaque année des informations sur les sujets suivants : la réduction des rejets ou des émissions par entreprise, milieu, catégorie de permis, règlement, substance, secteur industriel, région géographique ou toute combinaison de ces derniers, ainsi que l'état de l'environnement par entreprise, milieu, substance réglementée, secteur industriel, région géographique ou toute combinaison de ces derniers.

Les éléments qui précèdent ne constituent pas une liste exhaustive de ce qui pourrait figurer dans un tel programme, mais ils pourraient aider à trouver une façon plus systématique d'évaluer les mesures visant à promouvoir et à assurer le respect des prescriptions.

Appendice A : Personnes ayant participé au sondage ou accordé un entretien

Environnement Canada

- David Aggett, chef, Section de l'application de la loi, Région de l'Atlantique
- Maureen Christofferson, enquêteur en chef, Région du Pacifique et du Yukon
- Daniel Couture, directeur, Bureau de l'application de la loi
- Chris Currie, chef par intérim, Division de la gestion de l'application de la loi, Bureau de l'application de la loi
- Paul Gavrel, conseiller juridique, Bureau de l'application de la loi
- Patrick Hollier, chef par intérim, Division des enquêtes, Bureau de l'application de la loi
- Peter Levedag, chef, Inspections, Région de l'Ontario
- Guy Martin, Bureau de l'application de la loi, ancien inspecteur, Région du Québec
- Rob Patzer, coordonnateur régional, Observation et application de la législation, Région des Prairies et du Nord
- Gordon Thompson, chef, Section des enquêtes, Région du Pacifique et du Yukon

Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie Britannique

- Greg E. Cheeseman, chef, Unité des droits des permis, de la non-conformité et des appels
- Ted Sheldon, analyste principal des évaluations, Direction des politiques ministérielles
- Harry Vogt, gestionnaire, Section de la prévention de la pollution industrielle
- Brad Wylynko, analyste de la prévention de la pollution, Direction de la prévention de la pollution et de la gestion des pesticides

Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta

- Jillian Flett, chef, Direction de la conformité, Division de la lutte contre la pollution

Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec

- Jean Couture, Affaires intergouvernementales

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario

- Tom Coape-Arnold, conseiller en matière de politique, Direction de l'élaboration des politiques
- Bill Cockburn, gestionnaire de programme, Direction des enquêtes et de l'application de la législation
- Roger Howe, gestionnaire, opérations sur le terrain, Direction des enquêtes et de l'application

Annexe 4

Les indicateurs de la réaction publique en tant qu'indicateurs de l'efficacité des politiques, des stratégies et des programmes relatifs au respect et à l'application du droit de l'environnement : étude et analyse de la situation au Canada

Préparé par
Elizabeth Swanson
Centre du droit de l'environnement
Edmonton, Alberta
Canada

Sigles et acronymes **A4–5**

1 **Introduction** **A4–7**

2 **Les indicateurs concernant les programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions : état et utilisation des indicateurs de la réaction publique** **A4–9**

2.1 La documentation A4–9

2.2 Les récents développements aux échelons international et national A4–9

2.3 Les provinces A4–10

3 **Les IRP comme indicateurs de l'efficacité des programmes, des politiques et des stratégies concernant l'application et le respect des prescriptions** **A4–15**

3.1 L'évaluation de l'efficacité des indicateurs de la réaction publique A4–15

3.1.1 Critère 1 : un indicateur doit être juste et adapté à son objet A4–15

3.1.2 Critère 2 : un indicateur doit être utile et significatif A4–16

3.1.3 Critère 3 : un indicateur doit rendre compte de l'évolution des choses A4–16

3.1.4 Critère 4 : un indicateur doit être administrativement applicable A4–16

3.2 Suggestions en vue de l'adoption d'indicateurs efficaces A4–16

3.2.1 Les instruments et les méthodes existants A4–17

3.2.2 Les communications A4–17

3.2.3 Les modèles d'interprétation A4–18

3.3 Conclusion A4–18

Appendice A : Questionnaires **A4–21**

Appendice B : Personnes ayant répondu aux questionnaires (par voie d'entretien ou de réponse écrite) **A4–25**

Appendice C : Autres personnes-ressources consultées **A4–27**

Appendice D : Ouvrages consultés **A4–29**

Sigles et acronymes

IRP Indicateur de la réaction publique

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

ONG Organisation non gouvernementale

1 Introduction

Le texte qui suit étudie l'usage actuel et possible d'indicateurs de la réaction publique (IRP) comme instruments permettant d'évaluer l'incidence des programmes, des politiques et des stratégies mis en œuvre par les pouvoirs publics pour appliquer les lois sur l'environnement et en assurer le respect (« programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions »).

L'expression *indicateur de la réaction publique* est nouvelle : elle a été créée dans l'optique et pour les besoins du présent rapport. Cette expression concerne les comportements, les attitudes et les opinions du public, y compris des intervenants, qui constituent ou pourraient constituer des instruments sûrs et utiles d'évaluation des programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions.

Les indicateurs de la réaction publique sont utilisés depuis un certain temps, même si l'expression est nouvelle. On a utilisé par exemple l'opinion sur l'état de l'environnement comme instrument d'appréciation des perceptions, si ce n'est de l'état de l'environnement lui-même. Parmi les autres réactions du public dont on a suivi l'évolution ou que l'on a tout au moins considérées dans le cadre des programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions environnementales, mentionnons les suivantes :

- le taux de respect des normes fixées par les règlements;
- le nombre et la nature des plaintes reçues;
- le nombre des poursuites intentées à titre privé;
- les actions directes telles que les protestations, les manifestations ou les boycotts organisés par les consommateurs;
- les perceptions concernant le caractère juste ou raisonnable des prescriptions;
- les actions menées en vertu de conventions ou d'accords internationaux;
- le degré de satisfaction du public à l'égard des mesures de protection et de conservation de l'environnement mises en œuvre par les pouvoirs publics.

Plusieurs des phénomènes énumérés ci-dessus sont susceptibles de constituer des indicateurs utiles. Le fait que ces phénomènes n'aient pas été davantage utilisés tient au caractère limité des ressources et à l'existence d'autres priorités plus qu'à un manque d'intérêt ou d'utilité. Le recours à de tels indicateurs est relativement récent et, fait compréhensible, l'accent a été mis sur l'utilisation d'indicateurs fondés sur des données directement et immédiatement reliées au travail exécuté par les fonctionnaires dans le cadre des programmes publics. On a étudié, par exemple, le nombre et le type de mesures d'exécution ou le montant des amendes imposées aux contrevenants.

Le fait de mettre l'accent sur l'utilisation d'indicateurs bien connus constitue un point de départ logique. Cependant, il existe un intérêt croissant pour la création et l'utilisation d'autres indicateurs, en particulier des indicateurs qui renseignent sur l'évolution de l'opinion publique à l'égard de l'environnement et de l'action des pouvoirs publics en vue d'assurer un usage judicieux ainsi que la protection et la conservation de l'environnement. C'est dans cette optique qu'il convient d'étudier la nature et l'utilisation des indicateurs de la réaction publique[1].

Le texte qui suit examine les caractéristiques des indicateurs, y compris les indicateurs de la réaction publique, utiles aux fins des programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions, tels qu'ils sont décrits dans la documentation actuelle et définis par les spécialistes, les responsables de la réglementation et les

[1] Les signataires de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) se sont engagés à faire respecter les lois relatives à la protection de l'environnement, de même qu'à encourager la participation du public et la transparence dans la prise de décisions en matière d'environnement, y compris en ce qui concerne l'application des lois. Voir par exemple, à ce sujet, l'article 1 et le paragraphe 4(2) de l'ANACDE, 13 septembre 1993, Canada–Mexique–États-Unis 1994 Can. T.S. nº 3; I.L.M. 1480.

divers intéressés que nous avons interrogés pour les besoins du présent travail[2]. Cela comprend des références à l'utilisation actuelle des indicateurs d'une façon générale et des indicateurs de la réponse publique en particulier dans trois provinces canadiennes, soit l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario. Nous abordons également les questions relatives au développement et à l'utilisation plus poussée des indicateurs de la réaction publique et présentons quelques suggestions en ce qui touche la conception et l'utilisation de ces indicateurs.

La méthode

La collecte d'informations pour les besoins du présent rapport s'est faite de trois façons : 1) une enquête documentaire; 2) des consultations, accompagnées d'échanges, auprès de spécialistes des sciences sociales, des techniques d'évaluation ainsi que des politiques, des stratégies et des programmes relatifs à l'environnement; 3) des entretiens avec certains des intéressés.

La recherche documentaire

Nous avons fouillé les collections des bibliothèques du Centre du droit de l'environnement, de l'*Alberta Environmental Protection* (Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta) et de l'Université de l'Alberta, ainsi que les documents accessibles par Internet, en utilisant divers termes relatifs aux trois thèmes suivants : a) l'usage d'indicateurs pour évaluer l'incidence des programmes, des stratégies et des politiques; b) l'utilité des indicateurs de la réaction publique; c) les instruments utilisés pour évaluer l'efficacité des politiques, des stratégies et des programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions environnementales.

Les informations obtenues auprès de ces sources ont été enrichies par les suggestions que nous ont faites des personnes avec qui nous nous sommes entretenus et que nous avons consultées.

On trouvera une bibliographie sommaire à l'appendice D.

La consultation de spécialistes

Le choix des spécialistes consultés a été guidé par l'opinion du personnel juridique du Centre du droit de l'environnement et par les recommandations formulées par les personnes avec qui nous nous sommes entretenus. Nous avons consulté des spécialistes dans les domaines suivants : sciences sociales, relations publiques et communications, application du droit de l'environnement.

Les entretiens

Pour l'ensemble des trois provinces étudiées (l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario), nous avons expédié plus de 80 questionnaires (voir l'appendice A) aux personnes suivantes : a) des membres des organisations non gouvernementales de défense de l'environnement ayant manifesté un intérêt pour les questions d'application et de respect des prescriptions; b) des membres d'associations industrielles ayant manifesté un intérêt pour les questions d'application et de respect des prescriptions; c) des fonctionnaires travaillant aux relations publiques, à l'élaboration d'indicateurs ou à des programmes concernant l'application et le respect des prescriptions.

Environ 25 personnes ont répondu au questionnaire, la plupart au cours de conversations téléphoniques. Dans la plupart des cas, le questionnaire a servi plus comme moyen d'orienter la conversation que comme instrument de sondage.

[2] Pour plus de détails au sujet de la méthode de travail utilisée et des sources consultées, voir les appendices A et B du présent rapport.

2 Les indicateurs concernant les programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions : état et utilisation des indicateurs de la réaction publique

2.1 La documentation

L'étude des textes relatifs à l'évaluation, par les pouvoirs publics, des programmes concernant l'application et le respect des prescriptions environnementales révèle que les indicateurs relatifs à l'application et au respect de ces prescriptions ont presque toujours été négligés au profit d'autres instruments, notamment l'établissement de rapports sur l'état de l'environnement ou de la qualité de l'environnement[3]. On peut dire la même chose des indicateurs de la réaction publique, bien qu'ils aient été quelque peu utilisés dans le secteur privé, habituellement aux fins d'évaluer le « degré de satisfaction des clients »[4].

Selon les auteurs consultés — des théoriciens aussi bien que des praticiens —, les comportements, les attitudes et les opinions du public doivent répondre aux conditions ci-dessous pour pouvoir constituer des indicateurs utiles de l'efficacité des programmes visant à favoriser ou à imposer le respect des prescriptions environnementales[5] :

- avoir un rapport et être compatibles avec les objectifs des programmes et mesurer les résultats de ceux-ci de façon précise;
- résumer et simplifier l'information d'une façon qui la rende utile aux responsables de la réglementation et compréhensible pour le grand public;
- refléter l'évolution de la situation et être mesurable sur une certaine période;
- utiliser de façon effective et efficiente les ressources des ministères (c.-à-d. être administrativement utilisables).

2.2 Les récents développements aux échelons international et national

Des efforts considérables ont été déployés aux échelons national et international en vue d'établir et de mettre en place des indicateurs environnementaux, soit pour les besoins des « rapports sur l'état de l'environnement », soit relativement au développement durable. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par exemple, a publié un corps central d'indicateurs environnementaux en 1994[6], tandis qu'Environnement Canada

[3] Il vaut la peine de mentionner l'unique article écrit sur la question, soit celui de C. Wasserman, présenté à la *Third International Conference on Environmental Enforcement*, qui s'est déroulée à Oaxaca, au Mexique, du 25 au 28 avril 1994. L'auteur note la difficulté d'apprécier la réussite des programmes de mise en application des prescriptions environnementales, en signalant des problèmes tels que : a) la collecte de données douteuses; b) les différences, à l'échelle régionale et locale, dans l'ordre des priorités en matière de mise en application; c) l'incidence, non voulue, de la collecte des données sur l'ordre des priorités en matière de mise en application. L'auteur mentionne néanmoins les mesures suivantes : les résultats au chapitre de l'application et de l'observation, les résultats des actions visant à amener les contrevenants à respecter les prescriptions, les résultats de la surveillance, le nombre et la rapidité des actions visant à faire respecter les prescriptions, les amendes et les mesures d'assistance technique. Voir Wasserman, 1994.

[4] Les auteurs de l'article intitulé « Measuring Environmental Success », p. ex., définissent la satisfaction de la clientèle comme l'un des trois moyens d'apprécier l'efficacité des instruments de mesure de la satisfaction à l'égard des résultats en matière d'environnement. Les auteurs mentionnent que l'on peut évaluer la satisfaction de la clientèle de trois façons : a) en observant et en évaluant le comportement d'achat; b) en menant des enquêtes auprès de la clientèle; c) en constituant des groupes de discussion en face-à-face sur les attentes, les préoccupations et la satisfaction. Voir Wells et coll., 1993.

[5] Voici les sources consultées afin d'établir ces critères : Institut canadien des comptables agréés, 1994; Institut international du développement durable, 1993; Hammond et coll., 1995; Organisation de coopération et de développement économiques, 1994.

[6] Organisation de coopération et de développement économiques, *ibid.*

a commencé à travailler à l'établissement d'un ensemble national d'indicateurs environnementaux en 1990, avec la création d'un groupe de travail sur les indicateurs[7]. Les provinces, de leur côté, ont entrepris des travaux semblables[8].

L'OCDE distingue trois catégories d'indicateurs : des indicateurs des contraintes exercées sur l'environnement, des indicateurs de l'état de l'environnement et des indicateurs sociétaux[9]. Les deux premières catégories concernent, d'une part, les pressions ou agressions exercées sur l'environnement par les activités humaines, et, d'autre part, l'état de l'environnement[10]. La troisième catégorie, celle des indicateurs sociétaux, concerne les mesures, individuelles ou collectives, visant : a) à atténuer ou à prévenir les incidences défavorables des activités humaines sur l'environnement; b) à faire cesser les atteintes à l'environnement et à remédier aux dommages causés; c) à protéger et à préserver l'environnement et les ressources naturelles[11]. Selon le modèle de l'OCDE, des indicateurs de chaque catégorie sont affectés à des phénomènes précis, allant du changement climatique à la dégradation des sols[12].

Environnement Canada a adopté un modèle pratiquement identique. Dans un rapport publié en 1991[13], Environnement Canada a proposé 43 indicateurs concernant 18 thèmes environnementaux, comme point de départ d'une consultation auprès d'autres ministères, d'autres intéressés et du grand public[14]. Actuellement, par suite des résultats de la consultation, les travaux en cours visent à établir des indicateurs pour 16 thèmes environnementaux[15].

À une exception près, aucun des indicateurs définis par l'OCDE ou par Environnement Canada ne concerne directement les programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions. Le rapport publié par l'OCDE en 1994 considère les dépenses de lutte contre la pollution comme un indicateur témoignant d'une action non spécifique en faveur de l'environnement, à utiliser comme « [...] un indicateur général des moyens financiers affectés par un pays à la surveillance et à la réduction des contraintes exercées sur l'environnement par les polluants [...] »[16].

Environnement Canada estime que ses programmes visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions ont trois grands buts : a) repérer les contrevenants coupables d'infractions graves; b) assurer un taux élevé d'observation des prescriptions; c) mettre en évidence les auteurs des meilleurs résultats[17]. Relativement à ces objectifs, Environnement Canada mentionne les instruments de mesure suivants : a) le taux de respect des prescriptions réglementaires et légales; b) le nombre de mesures d'exécution prises; c) les statistiques sur le braconnage et le commerce illégal des espèces sauvages[18].

2.3 Les provinces[19]

La plupart des provinces en sont encore au stade des travaux préliminaires en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs pour les programmes visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions ainsi que l'utilisation de ces indicateurs.

---

7 Le Groupe de travail sur les indicateurs réunit des spécialistes d'Environnement Canada et de Statistique Canada. Voir Environnement Canada, 1991.

8 Voir, p. ex., Gouvernement de l'Alberta, 1994, qui évalue les résultats des programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics.

9 Hammond et coll., 1995.

10 *Ibid*.

11 OCDE, voir la note 5, p. 10.

12 Voici la liste complète des phénomènes d'environnement visés par les indicateurs mentionnés dans le rapport de 1994 de l'OCDE : l'évolution du climat, l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'eutrophisation, l'acidification, la pollution par les substances toxiques, la qualité du cadre urbain, la diversité biologique, le paysage, les déchets, les ressources en eau, les ressources forestières, les ressources halieutiques et la dégradation des sols. Certains indicateurs à caractère général ne sont liés à aucun phénomène d'environnement particulier. OCDE, voir la note 5, p. 12-15.

13 Voir la note 7.

14 Environnement Canada, diverses années.

15 *Ibid.*, p. 2.

16 OCDE, voir la note 5, p. 136.

17 Environnement Canada, sans date.

18 *Ibid*.

19 Cette section s'appuie sur l'étude des lois, des politiques et des programmes de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario.

Prenons par exemple le tout dernier plan d'action de l'*Alberta Environmental Protection* (AEP, Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta). Ce plan définit des indicateurs de résultats pour les trois grands objectifs des programmes du Ministère, mais aucun de ces indicateurs ne concerne directement le programme destiné à favoriser et à assurer le respect des prescriptions[20]. Selon le personnel de l'AEP, les indicateurs des programmes relatifs à l'application et au respect des dispositions de l'*Environmental Protection and Enhancement Act* (EPEA, Loi sur la protection et la mise en valeur de l'environnement) de l'Alberta sont en cours d'établissement[21], mais ils ne sont pas encore au stade de la mise en œuvre[22]. Au niveau des programmes, on compile des données sur le nombre, le type et le résultat des mesures prises, de même que sur les appels du public. Le personnel affecté aux programmes utilise ces statistiques pour établir un tableau de bord de l'application des prescriptions, qui renseigne sur les problèmes, le comportement des entreprises et du public vis-à-vis de ces problèmes, l'incidence des enquêtes et des mesures de contrainte, etc.[23]. Il est question qu'à un moment donné ces instruments de mesure deviennent des indicateurs[24].

En Alberta, le public peut collaborer directement de trois façons avec la Division de la lutte contre la pollution (la division chargée d'appliquer les dispositions de l'EPEA)[25] : 1) en utilisant la ligne 24 heures sur 24 des Secours d'urgence en cas de pollution[26]; 2) en communiquant directement avec la Division; 3) en demandant une enquête en vertu des dispositions de l'article 186 de la loi[27]. De façon moins habituelle, on demande aux participants membres d'organismes intéressés (en grande majorité des associations de défense de l'environnement et des associations industrielles) ou du grand public, de se conformer aux dispositions légales, aux politiques ou aux programmes nouvellement adoptés. De même, le Ministère vérifie régulièrement si les conditions des certificats d'approbation sont respectées et prévient la Division de la lutte contre la pollution si tel n'est pas le cas.

Bien qu'elle ne soit pas considérée comme un indicateur proprement dit, la collaboration des intéressés et du grand public a souvent pour effet de déclencher des mesures coercitives et, de façon plus générale, constitue un élément du contexte dans lequel sont mises en œuvre les mesures visant à favoriser et à imposer le respect des dispositions. En plus du travail effectué au téléphone avec les interlocuteurs, tous les appels reçus sur la ligne des secours d'urgence en cas de pollution sont passés en revue chaque jour par des inspecteurs et régulièrement par le directeur de la lutte contre la pollution. Si une tendance ou un problème important se manifeste, on prendra les moyens voulus pour y remédier entièrement, en faisant preuve de prévoyance. La même remarque vaut pour les plaintes reçues par la Division, indépendamment de la façon dont ces plaintes sont reçues[28].

Pour ce qui est des indicateurs associés aux programmes concernant l'application et le respect des prescriptions, la situation en Ontario et en Colombie-Britannique ressemble à celle qui existe en Alberta. Selon le personnel chargé de vérifier le respect de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario, les résultats du programme d'exécution sont mesurés simplement à l'aide de « méthodes traditionnelles telles que le nombre de poursuites et le nombre d'amendes », tandis que les résultats du programme de contrôle sont mesurés par la « ... méthode traditionnelle de

---

[20] Les trois buts poursuivis sont les suivants : 1) protéger et maintenir l'excellente qualité de l'air, des terres et des eaux de l'Alberta pour la santé des Albertains et un cadre de vie agréable; 2) gérer les ressources renouvelables de manière à assurer aux Albertains une prospérité et des bienfaits continus; et 3) protéger et gérer le patrimoine naturel de l'Alberta dans l'intérêt des générations présentes et futures.

[21] S.A. 1992, c. E-13.3. Cette loi représente le principal texte albertain sur la prévention et la maîtrise de la pollution; elle est appliquée par le ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta.

[22] Communication personnelle, Aniko Szojka-Parnell, Gestion stratégique et évaluation, ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, avril 1997.

[23] Communication personnelle, Jillian Flett, Conformité, Lutte contre la pollution, ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta, avril 1997.

[24] Voir la note 22.

[25] Voir la note 23.

[26] La Division de la lutte contre la pollution dispose de deux équipes d'intervention en cas d'urgence, l'une à Edmonton, l'autre à Calgary.

[27] En vertu des dispositions de l'article 186 de l'EPEA, deux citoyens de l'Alberta âgés de plus de 18 ans peuvent soumettre une demande d'enquête s'ils soupçonnent une infraction à cette loi ou à un règlement.

[28] Voir la note 22.

suivi du traitement des plaintes (l'auteur de la plainte continue-t-il à porter plainte?) »[29]. Des instruments d'évaluation de la performance ont été mis au point pour le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, mais ces instruments ne comportent aucun indicateur concernant les programmes d'exécution et de contrôle[30]. L'application des règles constitue toutefois l'une des façons prévues pour assurer la protection de l'environnement.

> Nous comptons faire respecter les règles qui protègent notre atmosphère, nos eaux et nos terres, de même que contrôler le respect de ces règles. Nous continuerons d'être impitoyables vis-à-vis des pollueurs et nous travaillerons de concert avec d'autres groupes en vue de prévenir la pollution et de réaliser des objectifs communs en matière de protection de l'environnement. Nous inciterons notamment les entreprises, les populations et les citoyens à rechercher des solutions novatrices aux problèmes environnementaux. Ces solutions joueront un rôle complémentaire par rapport aux dispositions réglementaires en vigueur[31].

L'Ontario constitue un cas plus ou moins unique, du fait que la participation du public aux décisions en matière d'environnement, y compris en ce qui concerne les questions d'application, est consacrée par une loi distincte, soit la *Charte des droits environnementaux* de 1993[32], appliquée par le Commissaire à l'environnement de la Province. Aucun instrument de mesure particulier n'a encore été mis au point en vue d'évaluer l'incidence de cette loi sur les programmes d'exécution et de contrôle. Cependant, on compile des données sur le nombre et la nature des observations reçues à propos des avis figurant dans le registre de l'environnement, de même que sur les demandes de modification à une politique ou à une disposition légale, existante ou nouvelle[33].

Le Programme de prévention de la pollution du ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique vise à encourager et à surveiller le respect des dispositions des permis et des approbations accordées en vertu de la *Loi sur la gestion des déchets*[34], le principal texte législatif régissant la lutte contre la pollution dans cette province[35]. Le Ministère travaille actuellement à choisir et à améliorer ses indicateurs de résultats. Pour l'instant, l'évaluation des programmes d'exécution demeure assez rudimentaire. Le personnel du programme opère un suivi des mesures prises ainsi que des plaintes et des préoccupations formulées par le public[36].

La participation du public aux activités d'application des prescriptions consiste uniquement à soumettre des rapports ou des plaintes, soit directement à l'un des bureaux régionaux, soit par le biais du programme ORR (*Observe, Record and Report*, c.-à-d. observer, noter et signaler)[37]. Selon le cas, le personnel chargé de la prévention de la pollution amorcera l'enquête seul ou en collaboration avec un agent de protection de l'environnement. Le nombre et la nature des plaintes font l'objet d'un contrôle et d'un suivi réguliers. Comme en Alberta, les membres des associations intéressées et le grand public sont couramment consultés à propos des lois, des politiques et des programmes.

Le Plan d'action quinquennal 1994–2001 du Programme de prévention de la pollution, rendu public en septembre dernier, prévoit des enquêtes auprès des « clients » et des intéressés en vue d'en tirer un indicateur de la qualité des services offerts dans le cadre du programme. Le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique travaille à choisir et à mettre au point des indicateurs de résultats. Plusieurs indicateurs de la réaction

---

29 Correspondance du ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario (Enquêtes et application), 13 juin 1997.

30 Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, sans date.

31 *Ibid*, p. 4.

32 S.O. 1993, c. 28.

33 Communication personnelle, David MacRobert, conseiller interne du Commissaire à l'environnement de l'Ontario, mai et juillet 1997.

34 S.B.C., 1982, c. 41.

35 Communication personnelle, Ted Sheldon et Greg Cheesman, ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, mai 1997.

36 *Ibid*.

37 Ce programme offre deux lignes sans frais, 24 heures sur 24, 7 jours par semaine. Le public est invité à se servir de ces lignes pour signaler toute infraction aux lois fédérales et provinciales relatives à l'environnement. Le programme est parrainé par le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, le ministère des Pêches et des Océans du Canada et la B.C. Wilderness Federation.

publique font partie de la liste des instruments que l'on envisage d'utiliser à des fins de mesure des résultats, par exemple[38] :

- les attitudes des entreprises, des utilisateurs de ressources et du public à l'égard de l'observation des prescriptions (indicateur de résultats pour la prévention de la pollution, l'application et le contrôle);
- le nombre de programmes de bonne gestion qui ont été : a) lancés, b) approuvés, c) mis en œuvre par les entreprises (indicateur de résultats concernant la bonne gestion des entreprises en matière de prévention de la pollution et de mesures correctives);
- le nombre de plans de prévention de la pollution qui ont été : a) demandés par les entreprises, b) lancés, c) approuvés ou d) mis en œuvre (indicateur de résultats concernant la prévention de la pollution et les mesures correctives).

En outre, le Ministère envisage d'utiliser des indicateurs de résultats pour : les consultations et les réunions publiques, les enquêtes auprès du public et des clients, la correspondance d'ordre général avec le public, les enquêtes et les plaintes, les accords relatifs à des projets concernant le grand public et les entreprises ainsi que la participation aux programmes d'application volontaire[39].

[38] Communication personnelle, Ted Sheldon, analyste principal en évaluation, ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs, mai 1997.

[39] *Ibid*.

3 Les IRP comme indicateurs de l'efficacité des programmes, des politiques et des stratégies concernant l'application et le respect des prescriptions

La section qui suit aborde deux questions fondamentales : 1) Les indicateurs de la réaction publique représentent-ils des indicateurs utiles de l'efficacité des programmes d'application des prescriptions environnementales? 2) À quels critères ces indicateurs doivent-ils se conformer pour pouvoir jouer pleinement le rôle que l'on attend d'eux?

3.1 L'évaluation de l'efficacité des indicateurs de la réaction publique

Nous avons consulté deux sources au sujet de l'utilité des indicateurs de la réaction publique : a) les spécialistes de la question, soit les théoriciens, qui étudient les indicateurs de résultats, ainsi que les praticiens, qui utilisent ces indicateurs; b) la source des indicateurs de la réaction publique, soit les personnes et les institutions dont les comportements, les attitudes et les opinions composent cette réaction.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, peu de choses ont été écrites au sujet des indicateurs de la réaction publique ou, dans le cas qui nous intéresse, des indicateurs de résultats concernant les programmes relatifs à l'application et au respect des prescriptions environnementales. Malgré cette lacune, il existe des informations sur les caractéristiques qui font qu'un indicateur est utile. Le texte qui suit applique ces caractéristiques ou critères aux indicateurs de la réaction publique en tant qu'instruments d'évaluation de l'efficacité des programmes concernant l'application et le respect des prescriptions environnementales[40]. En appliquant ces critères, nous signalerons les observations recueillies auprès des intéressés et des fonctionnaires interrogés[41].

3.1.1 Critère 1 : un indicateur doit être juste et adapté à son objet

Pour être utile, un indicateur doit être en rapport et compatible avec les objectifs du programme en cause et doit constituer une mesure juste des résultats de celui-ci. En ce qui touche les programmes concernant l'application et le respect des prescriptions environnementales, la question se pose de la façon suivante : existe-t-il des indicateurs de comportement, d'attitude ou d'opinion qui soient : a) adaptés aux objectifs des programmes, des politiques et des stratégies; b) justes, c'est-à-dire à la fois valables et sûrs?

Dans la mesure où les programmes concernant l'application et le respect des prescriptions environnementales, tout comme des autres programmes, politiques et stratégies des pouvoirs publics, se doivent d'être transparents et où les responsables de ces programmes doivent rendre des comptes au public, la réaction publique, telle que définie par les comportements ou les opinions et les perceptions exprimées par le public, constitue de toute évidence un indicateur adéquat et, pourrait-on soutenir, nécessaire de l'efficacité des programmes. L'un des résultats qu'Environnement Canada espère obtenir à l'aide de son programme de mesures visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions au cours des prochaines années, par exemple, c'est d'en arriver à ce que les Canadiens comprennent la loi, sachent ce que l'on attend d'eux et estiment que la loi est réellement appliquée[42]. Le caractère d'adéquation de la perception du public est évident, et l'on peut raisonnablement conclure à l'intérêt d'utiliser un indicateur de la réaction publique. Fait assez intéressant, les instruments d'évaluation associés aux programmes ne comprennent aucun indicateur de la réaction publique[43]. L'explication pourrait résider dans le fait que ni les réactions du public ni les indicateurs de ces réactions ne sont universellement considérés comme des instruments sûrs ou justes. Plusieurs des fonctionnaires et la plupart des membres des associations industrielles que nous avons interrogés considéraient que le grand public était soit mal renseigné, soit peu renseigné. Par conséquent, ces personnes accordaient peu de valeur, sinon aucune, au comportement, aux attitudes ou aux opinions du public. Les membres des associations

---

[40] Voir les commentaires associés à la note 5.

[41] Voir la liste des personnes qui nous ont accordé des entretiens, à l'appendice B.

[42] Voir la note 17, p. 7.

[43] *Ibid*. Les instruments de mesure proposés sont les suivants : a) le taux d'observation des lois et des règlements relatifs à l'environnement; b) le nombre de mesures d'exécution; c) les tendances au chapitre du braconnage et du commerce illégal des espèces sauvages.

industrielles avaient également tendance à penser que les attitudes et les perceptions des membres des associations non gouvernementales de défense de l'environnement étaient forcément biaisées par des considérations d'ordre politique et qu'elles avaient de ce fait peu de valeur. Les membres de tous ces groupes, y compris ceux des associations de défense de l'environnement, ont exprimé des doutes quant à la valeur des sondages et autres enquêtes d'opinion comme instrument de mesure, arguant que les questions sont ordinairement trop vagues ou que l'interprétation est vraisemblablement influencée par l'identité de l'organisme qui commande une telle enquête.

3.1.2 Critère 2 : un indicateur doit être utile et significatif

Pour répondre à ce critère, un indicateur doit synthétiser et simplifier les informations relatives aux programmes visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions d'une façon qui les rende utiles aux responsables de la réglementation et riches en signification pour le grand public.

Il est difficile de prévoir dans quelle mesure un indicateur donné peut satisfaire à ce critère. Certains indicateurs de la réaction publique sont utilisés de façon non officielle par les responsables de l'application des prescriptions environnementales depuis un certain temps. Un bon exemple de cela, c'est l'utilisation des données concernant le nombre et la nature des mesures d'exécution comme instruments de mesure de l'activité (résultats). Un autre exemple réside dans l'utilisation du taux de respect des prescriptions comme instrument d'appréciation de l'efficacité des stratégies visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions. Les trois administrations publiques consultées pour les besoins du présent texte ont indiqué qu'elles utilisent ces deux indicateurs. Il est intéressant de noter l'opinion exprimée au sujet de ces instruments de mesure par les intéressés extérieurs au secteur public interrogés. Les membres des associations industrielles se sont inquiétés du fait que le non-respect de certaines prescriptions puisse découler du caractère excessif de ces prescriptions et, par conséquent, n'avoir aucun rapport avec l'activité de mise en application; ils craignent également que le nombre de mesures d'exécution prises ne constitue pas une mesure juste de l'efficacité de telles actions. Les associations de défense de l'environnement ont exprimé des doutes quant à la validité des taux d'observation calculés sur la base des données de surveillance fournies par les entreprises. Les membres des deux groupes se sont montrés plutôt sceptiques quant à la capacité des pouvoirs publics d'évaluer de façon objective leur propre action, même à l'aide d'indicateurs établis. Les deux groupes ont déclaré qu'ils auraient davantage confiance en un observateur indépendant, par exemple un protecteur de l'environnement. Étant donné de telles réactions, il semble que, pour qu'un indicateur de la réaction publique soit significatif, il doit exister un rapport clair et indiscutable entre les phénomènes mesurés et les objectifs du programme. L'instrument de mesure lui-même doit être perçu comme un instrument valable, et l'interprétation des résultats doit être impartiale et perçue comme telle.

3.1.3 Critère 3 : un indicateur doit rendre compte de l'évolution des choses

Un bon indicateur de la réaction publique doit renseigner sur l'évolution des comportements, des attitudes et des opinions. Comme dans le cas du deuxième critère, il est vraisemblable qu'un indicateur réponde à ce critère dans une mesure variable. En d'autres mots, il paraît important que l'évolution mesurée découle, au moins en partie, des mesures prises en vue de favoriser et d'assurer le respect des prescriptions.

3.1.4 Critère 4 : un indicateur doit être administrativement applicable

Pour être administrativement applicable, un indicateur de la réaction publique doit donner lieu à une utilisation effective et efficiente des ressources disponibles. Certains des fonctionnaires interrogés estimaient que les indicateurs de la réaction publique n'en valent peut-être pas la peine, voulant sans doute dire par là que les efforts nécessaires pour établir, utiliser et interpréter de bons indicateurs n'étaient pas justifiés, étant donné l'existence d'autres indicateurs, par exemple le taux d'observation des prescriptions et le nombre de poursuites où l'on a eu gain de cause.

3.2 Suggestions en vue de l'adoption d'indicateurs efficaces

Pour en arriver à une utilisation efficace des indicateurs de la réaction publique à des fins de mesure de l'efficacité des programmes visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions environnementales, il est nécessaire de

faire des progrès dans les trois domaines suivants : 1) l'utilisation des instruments et des méthodes qui existent déjà; 2) les communications; 3) les modèles d'interprétation. Chacun de ces points est abordé dans les paragraphes qui suivent.

3.2.1 Les instruments et les méthodes existants

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes chargés de favoriser et d'assurer le respect des prescriptions environnementales utilisent actuellement les comportements, les attitudes et les opinions soit comme des indicateurs non institutionnalisés de l'efficacité de leurs programmes, de leurs politiques et de leurs stratégies, soit comme des indicateurs de problèmes ou de priorités et de préoccupations des gens, etc. On est conscients de l'intérêt des indicateurs de la réaction publique. Ce qui est nécessaire, c'est une action concertée en vue d'améliorer la collecte et l'analyse des données concernant la réaction publique. À titre d'exemple, lorsqu'un organisme de protection de l'environnement commande un sondage ou toute autre forme d'enquête d'opinion, il pourrait prévoir des questions sur l'application et le contrôle, questions qui seraient conçues avec l'aide du personnel chargé des programmes à cette fin. Les firmes de sondage indépendantes s'intéressent régulièrement à la façon dont le public perçoit l'efficacité des mesures visant à faire respecter les prescriptions, mais les trois groupes que nous avons consultés pour les besoins de notre travail ont estimé que les questions posées au sujet de ces sondages sont habituellement tellement vagues et tellement générales que les réponses sont à toutes fins utiles dépourvues de signification[44]. La formule des groupes de discussion comme moyen de cibler les attitudes et les opinions concernant les programmes d'application et de contrôle relatifs à la législation environnementale, une pratique qui n'est pas rare, pourrait être utilisée de façon plus régulière comme source d'information complémentaire par rapport aux sondages et autres formes d'enquête. On pourrait notamment recruter des participants parmi les personnes qui utilisent les lignes servant à porter plainte ou à signaler des faits relatifs à l'environnement.

3.2.2 Les communications

Le volet communications comporte deux aspects : a) les communications au sein des ministères et entre les ministères; b) les communications entre les ministères et le public.

Il faut que le personnel chargé de l'application des lois reçoive plus d'informations et notamment de rétro-informations de la part des responsables des communications et des relations publiques. Comme nous l'avons déjà indiqué, il convient que les sondages et autres formes d'enquête comportent des questions plus fines pour qu'ils puissent devenir des sources d'information utiles au sujet des résultats des programmes, des politiques et des stratégies relatifs à l'application des lois. Il importe également que l'information concernant les résultats et la signification des résultats des sondages alimente en retour les programmes d'application et de contrôle. Si les pratiques mentionnées par les trois administrations échantillons sont représentatives, une telle circulation de l'information dans les deux sens semble ne pas être fréquente.

Comme nous l'avons mentionné, on est quelque peu réticents à se fier aux réactions du public comme instrument de mesure de l'efficacité des programmes, en partie parce que l'on estime que les perceptions du public ne s'appuient pas sur les « faits ». Il faudrait diffuser le bon type d'information au public, à partir d'une source crédible et d'une façon significative. Les intéressés que nous avons interrogés pour les besoins de notre travail ont répondu à une question concernant les facteurs dont ils tiennent compte en vue de déterminer l'efficacité des programmes. La liste obtenue comprend les facteurs suivants :

- la nature des normes appliquées : ces normes sont-elles raisonnables et applicables?
- l'état de l'environnement : les objectifs en matière d'environnement sont-ils atteints?

[44] Citons par exemple la question qui suit, tirée du rapport trimestriel publié dans le *Decima Quarterly Report* à l'été 1986 : « De façon générale, comment décririez-vous les amendes imposées aux entreprises trouvées coupables d'infraction aux règlements relatifs à l'environnement? Diriez-vous que ces amendes sont : trop sévères? suffisamment sévères? pas assez sévères? sans opinion? »

- le degré de respect des prescriptions;
- le nombre de mesures prises afin d'assurer le respect des prescriptions en comparaison du degré de non-respect des prescriptions;
- le résultat des poursuites;
- la source d'information utilisée pour déterminer le respect des prescriptions et l'état de l'environnement : l'information est-elle objective et sûre?
- les ressources affectées aux activités menées dans le cadre des programmes relatifs à l'application des lois;
- la constance des mesures d'exécution : les infractions sont-elles traitées de la même façon, peu importe la nature de l'activité, le lieu ou le contrevenant?

En ce qui concerne les sources d'information, aussi bien les associations industrielles que les ONG de l'environnement ont cité les rapports des vérificateurs indépendants (p. ex., un protecteur des droits de l'environnement) et des universitaires (en particulier s'ils sont publiés dans une revue qui comporte une évaluation par des pairs) comme les sources d'information les plus crédibles au sujet de l'environnement. De l'avis des deux groupes, les médias (journaux, revues, radio et télévision) constituent les sources d'information les moins crédibles, les ONG de l'environnement les considérant toutefois d'un œil plus favorable que ne le font les associations d'entreprises. Les deux groupes ont divergé d'opinion quant à la crédibilité de l'information diffusée par les pouvoirs publics : selon les entreprises, cette crédibilité varie de moyenne à élevée; selon les ONG de l'environnement, elle varie de moyenne à faible. Aux yeux des associations d'entreprises, l'information émanant des ONG de l'environnement n'a pas grande valeur (elle verse trop dans le sensationnalisme et tient trop de la stratégie). Pour leur part, les ONG de l'environnement jugent très suspecte toute information provenant des entreprises.

De telles constatations font ressortir la nécessité de revoir à la fois la teneur des communications destinées au public et la manière dont ces communications sont effectuées. Plus précisément, le public peut-il obtenir de l'information au sujet des programmes visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions environnementales, et cette information, aux yeux du public, est-elle crédible et adéquate?

3.2.3 Les modèles d'interprétation

Des questions plus claires et une information plus crédible peuvent contribuer à améliorer l'adéquation et la fiabilité d'indicateurs de la réaction publique fondés sur les attitudes et les opinions, mais c'est l'interprétation des comportements qui pose un problème. Comme l'a mentionné au cours de notre enquête un responsable de la réglementation, si l'on utilise le nombre d'appels (plaintes) reçus par le ministère comme un indicateur de la réaction sociale, devrons-nous viser à recevoir moins d'appels ou plus d'appels? En quoi le nombre d'appels ou tout autre comportement nous renseigne-t-il sur les résultats des mesures de promotion et d'exécution?

Les responsables de la réglementation interrogés dans le cadre du présent travail ont tous indiqué que l'absence d'un instrument d'interprétation ou d'analyse constitue un obstacle à l'utilisation des réactions sociales — particulièrement les comportements — comme indicateurs. La documentation existante n'offre aucune solution. Aucune des sources que nous avons consultées ne traitait de la question de l'interprétation.

Il semble que cette lacune devra être comblée par des spécialistes des sciences du comportement et des sciences sociales ou tout autre spécialiste compétent, dans le cadre de travaux précis.

3.3 Conclusion

Bien que le choix et l'utilisation d'indicateurs de la réaction publique destinés à mesurer l'efficacité des programmes relatifs à l'application des lois requièrent manifestement un certain travail, il ne faut pas oublier que les réactions sociales exprimées sous la forme de comportements, d'attitudes et d'opinions sont, de plusieurs façons, des phénomènes

de grandeur connue. Au cours des dernières années, les pouvoirs publics ont beaucoup appris en matière de communication et de consultation auprès de ceux à qui ils doivent rendre des comptes en dernière analyse. L'expérience ainsi acquise peut être mise à profit en vue d'améliorer les indicateurs de la réaction publique.

Le milieu universitaire peut fournir des informations utiles pour la mise au point d'instruments d'échantillonnage et de modèles d'interprétation, tandis que le secteur privé peut fournir le savoir-faire, en particulier pour ce qui est de mettre en pratique les idées du milieu universitaire.

En bref, l'instauration d'une utilisation efficace des indicateurs de la réaction publique ne représente pas nécessairement une entreprise complexe ou coûteuse. Dans certains cas, cette pratique peut se limiter à une opération isolée, selon l'objectif visé, par exemple lorsqu'il s'agit de sonder l'opinion publique à propos d'un programme ou d'un moyen d'exécution particulier. À l'examen des programmes d'information et de sensibilisation des pouvoirs publics, il semble qu'une grande partie du savoir-faire existe déjà. Il s'agirait peut-être simplement de prévoir certaines actions additionnelles précises en vue de compléter les compétences du personnel et les budgets pour s'assurer d'une bonne utilisation de l'opinion publique relativement à l'application des prescriptions.

Appendice A : Questionnaires

A.1 Pouvoirs publics

1. De quelle façon mesurez-vous les résultats des programmes destinés à assurer le respect des prescriptions? S'agit-il d'une façon différente de celle que vous utilisez pour mesurer les résultats des programmes destinés à favoriser le respect des prescriptions?

2. Quels sont les moyens prévus par votre législation en vue de permettre au public et aux intéressés de participer aux actions destinées à favoriser et à assurer le respect des prescriptions? Votre politique comporte-t-elle des dispositions à cet égard? Quelles sont les possibilités de participation dans le cadre des programmes?

3. Quelles sont les incidences de la participation des intéressés et du grand public en général sur les programmes destinés à favoriser et à assurer le respect des prescriptions? À votre connaissance, ces incidences sont-elles différentes de ce qu'elles étaient dans le passé ou sont-elles considérées d'une façon différente de la façon dont elles l'étaient dans le passé?

4. À votre avis, quel apport, le cas échéant, la participation des intéressés et du grand public en général représente-t-elle en ce qui concerne l'évaluation des programmes destinés à favoriser et à assurer le respect des prescriptions?

5. Sur une échelle de 1 à 5 (1 représentant le degré le plus élevé), indiquez quel est, selon vous, le degré d'efficacité des moyens énumérés ci-dessous pour ce qui est d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur un sujet de préoccupation lié à un problème ou à un fait particulier :

   ____ communiquer directement avec le personnel chargé de la protection de l'environnement;

   ____ organiser une rencontre avec le personnel chargé de la protection de l'environnement afin de discuter d'une situation;

   ____ communiquer avec les médias;

   ____ communiquer avec les autorités chargées de faire respecter la loi d'une façon générale (en l'occurrence la GRC);

   ____ demander officiellement une enquête;

   ____ communiquer directement avec le ministre responsable de la question;

   ____ communiquer directement avec un député fédéral ou provincial.

   Existe-t-il d'autres moyens plus efficaces d'atteindre le même but?

6. Les comportements, les attitudes et les opinions représentent-ils des instruments utiles de mesure des résultats en ce qui concerne les programmes destinés à favoriser et à assurer le respect des prescriptions environnementales? Dans quels cas les réactions du public *pourraient-elles* constituer de bons indicateurs de résultats? Les réactions du public *devraient-elles* être utilisées en tant qu'instruments de mesure des résultats?

7. Comment vous y prenez-vous pour connaître les attitudes des intéressés et du public en général à l'égard de l'application des prescriptions et pour suivre l'évolution de ces attitudes? à l'égard du respect des prescriptions? Votre façon de procéder est-elle différente de celle de l'an passé?

8. Les sondages et autres formes d'enquête représentent-ils des indicateurs significatifs des attitudes et des opinions? Pourquoi? Certains sondages sont-ils plus utiles que d'autres?

9. Sur une échelle de 1 à 5 (1 représentant le degré le plus élevé), indiquez le degré de crédibilité que vous accordez aux sources d'information énumérées ci-dessous relativement à l'application et au respect des prescriptions :

   ____ les rapports, les résumés établis par un vérificateur indépendant, par exemple un protecteur de l'environnement;

   ____ les rapports sur l'action des pouvoirs publics;

   ____ les rapports, résumés des pouvoirs publics;

   ____ les rapports, résumés des entreprises;

   ____ les données de surveillance provenant des entreprises;

   ____ les données de surveillance provenant des pouvoirs publics;

   ____ les rapports, résumés des ONG de l'environnement;

   ____ les rapports, résumés des universitaires;

   ____ les articles de journaux et de revues;

   ____ les rapports, émissions de radio ou de télévision.

10. Sur une échelle de 1 à 5 (1 représentant le degré le plus élevé), indiquez le degré d'incidence que pourraient avoir les différentes actions des pouvoirs publics énumérées ci-dessous sur la façon dont le public perçoit l'application et le respect des prescriptions :

    ____ publier des rapports établis par des vérificateurs indépendants, tel un rapport de protecteur de l'environnement;

    ____ publier des bilans annuels;

    ____ diffuser de l'information sous forme de communiqués de presse, de bulletins, etc.;

    ____ organiser des séminaires, des ateliers ou des rencontres;

    ____ participer à des foires commerciales;

    ____ participer à des colloques;

    ____ répondre à des enquêtes, des plaintes individuelles.

    Votre réponse serait-elle différente si vous cherchiez à influer sur le point de vue des entreprises? sur celui des ONG de l'environnement?

A.2 Parties intéressées (ONG de l'environnement, associations d'entreprises)

1. Selon vous, à qui incombe la responsabilité d'assurer le respect des normes environnementales? Qui est chargé de faire respecter les prescriptions? Qui est chargé de mettre en œuvre les programmes destinés à assurer le respect des prescriptions?

2. Quels facteurs prenez-vous en considération afin de déterminer si les programmes destinés à favoriser et à assurer le respect des prescriptions sont acceptables ou non?

3. Utilisez-vous les sources d'information énumérées ci-dessous? Quel degré de crédibilité accordez-vous à ces différentes sources?

Utilisation		***Crédibilité*** ***1 (faible) — 5 (élevée)***
____	Rapports établis par des auditeurs indépendants, tel un protecteur de l'environnement	____
____	Rapports annuels sur l'action des pouvoirs publics	____
____	Rapports, résumés des pouvoirs publics	____
____	Rapports, résumés des entreprises	____
____	Données de surveillance provenant des entreprises	____
____	Données de surveillance provenant des pouvoirs publics	____
____	Rapports, résumés des ONG de protection de l'environnement	____
____	Rapports, résumés d'universitaires	____
____	Journaux et revues	____
____	Émissions de radio et de télévision	____

Autres?

4. Sur une échelle de 1 à 5 (1 représentant la probabilité la plus élevée), quelle est la probabilité que vous recourriez aux différentes actions énumérées ci-dessous pour attirer l'attention sur un problème ou un fait particulier :

____ communiquer avec un organisme de surveillance indépendant, par exemple un protecteur de l'environnement;

____ communiquer directement avec des responsables de la protection de l'environnement;

____ organiser une rencontre avec des responsables de la protection de l'environnement afin de discuter de la situation;

____ communiquer directement avec le ministre chargé du dossier;

____ communiquer avec les médias ou tenter de sensibiliser le public au problème par d'autres moyens;

____ signaler une infraction aux autorités chargées de faire respecter les lois d'une façon générale (en l'occurrence la GRC);

____ demander une enquête officielle, si la chose est possible;

____ communiquer avec votre député fédéral ou provincial.

Lequel des moyens ci-dessus est **le plus susceptible** d'influer sur les pouvoirs publics? Lequel, à votre avis, est **le moins susceptible** d'influer sur les pouvoirs publics? Quel est le moyen **le plus susceptible** de porter des commentaires favorables à l'attention : a) de l'administration publique? b) de la classe politique? c) du grand public?

5. Pensez-vous que vous pouvez influer sur l'action des pouvoirs publics visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions : a) sur le plan des grandes orientations? b) sur le plan des programmes d'ordre général? c) dans le cas d'un problème ou d'un fait particulier? Votre influence est-elle plus grande ou moins grande qu'elle l'était dans le passé?

6. Pensez-vous que vous pouvez influer sur les attitudes, les opinions et les comportements d'autres intéressés? du grand public?

7. Pensez-vous que les indicateurs de la réaction sociale influent sur l'action visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions : a) menée par les pouvoirs publics? b) menée par les entités réglementées?

8. Pensez-vous qu'il est important que les intéressés participent à l'élaboration des programmes visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions? à l'évaluation de ces programmes? Et qu'en est-il dans le cas du public?

9. Que pourrait-on faire, au niveau des pouvoirs publics, en vue d'encourager la participation des intéressés et du public en général à l'évaluation des programmes visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions?

10. Les sondages et autres formes d'enquête sont-ils des instruments utiles pour évaluer les habitudes des intéressés et du public en général au sujet des programmes visant à favoriser et à assurer le respect des prescriptions? Certains sondages ou autres formes d'enquête sont-ils meilleurs que d'autres?

Appendice B : Personnes ayant répondu aux questionnaires (par voie d'entretien ou de réponse écrite)

B.1 Pouvoirs publics

1. David Bradbury, directeur de programme, Enquêtes et application des lois, ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario.
2. Greg E. Cheesman, Prévention de la pollution et remise en état, ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique.
3. Jillian Flett, directeur, Conformité aux lois, ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta.
4. Aniko Szojka-Parnell, Gestion stratégique et évaluation, ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta.
5. Ted Sheldon, analyste d'évaluation principal, Politiques ministérielles, ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique.

B.2 Parties intéressées

Nota : Nous avons expédié les questionnaires à des personnes déterminées au sein des entités membres des associations de défense de l'environnement et des associations d'entreprises figurant dans les annuaires du secteur de la protection de l'environnement qui couvrent l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario. Les entreprises ou organismes retenus ont été ceux pour lesquels une mention indiquait qu'ils s'intéressent aux questions de droit, d'application des prescriptions ou de politique générale.

1. Kerry Brewin, Trout Unlimited.
2. Jake Brooks, Independent Power Producers' Society of Ontario.
3. Brian Brown, Central Interior Logging Association.
4. Jim Fisher, Ontario Mining Association.
5. Judy Huntley, Bert Riggall Environmental Foundation.
6. Grey Jones, Western Canada Wilderness Committee.
7. Allan Laws, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors.
8. Brennain Lloyd, North Watch.
9. Frank Markson, Fort Saskatchewan Regional Industrial Association.
10. Greg Norman, Canards Illimités Canada.
11. Basil Seaton, Jasper Environmental Society.
12. John Sheehan, Friends of the Peace, Peace River Environmental Society.
13. Peter Sheering, Alberta Wilderness Society.
14. Brian Staszenski, Environmental Resource Centre.
15. Neil Shelly, Director, Environmental Affairs, Alberta Forest Products Association.

16. Andrea Stevens, Northwest Wildlife Preservation Society.
17. Jane Stock, B.C. Nurseries Association.
18. Cliff Wallis, Fédération canadienne de la nature.
19. Sally Ulfsten, Stop and Tell Our Politicians.

Appendice C : Autres personnes-ressources consultées

1. David MacRobert, conseiller interne, Bureau du Commissaire à l'environnement de l'Ontario.
2. Rick Smith, Bureau du Commissaire à l'environnement de l'Ontario.
3. John Stager, professeur, University of British Columbia.
4. John Thompson, conseiller en politique, Natural Resources Conservation Board.
5. Elizabeth Murphy-Walsh, directrice par intérim, Direction de la revue, Évaluation de programme, Environnement Canada.
6. Gina Zsombar, conseillère, Division des communications, ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta.
7. Kernaghan Webb, analyse principal des politiques et chef d'équipe de projet, Bureau de la consommation, Industrie Canada.

Appendice D : Ouvrages consultés

Textes législatifs

Alberta Environmental Protection and Enhancement Act, S.A. 1992, c. E-13-3.

Charte des droits de l'environnement, S.O. 1993, c. 28.

Loi sur la protection de l'environnement, R.S.O. 1990, c. E-19.

Waste Management Act, S.B.C. 1982, c. 4 1.

Autre documentation

Environnement Canada. (Diverses années.) *Série nationale d'indicateurs environnementaux*. <http://www.ec.gc.ca/~ind>. (16 juillet 1997.)

Id. (Sans date.) *Business Plan.* http://www.doe.ca/busplan/en/chapt_2.htm#results>. (18 juillet 1997.)

Id. 1991. *Le point sur l'établissement d'un ensemble national d'indicateurs environnementaux au Canada*. Approvisionnements et Services Canada, Ottawa.

Gouvernement de l'Alberta. 1994. *Measuring Up*. Edmonton.

Hammond, Allen, et coll. *Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development.* World Resources Institute, Washington, D.C.

Henderson, D.W. 1974. *Social Indicators: A Rationale and Research Framework.* Information Canada, Ottawa.

Holdstock, John, et coll. 1995. *Evaluation of the Waste Management Permit System.* Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique et Ministère responsable du Multiculturalisme et des Droits humains, Victoria.

Institut canadien des comptables agréés. 1994. *Reporting on Environmental Performance.* Toronto.

Institut international du développement durable. 1993. *Coming Clean — Corporate Environment Reporting*. Deloitte Touche Tohmatsu International, Londres.

KPMG. 1995. *Evaluation of the Waste Management Permit System*. Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique, Victoria.

Ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario. (Sans date.) *Ontario Government Business Plans 1997–98*. <http://www.gov.on.ca/MBS/english/press/plans/ene.html#performance>. (9 juillet 1997.)

Ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique. 1992. *Ensuring Effective Enforcement*. Victoria.

Id. 1997. *Environmental Protection Program, Five Year Action Plan 1997–2001*. Victoria.

Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta. 1994. *Enforcement Program for the Environmental Protection and Enhancement Act*. Edmonton.

Ministère de la Protection de l'environnement de l'Alberta. 1995. *Business Plan 1995–96 to 1997–98*. Pollution Control Division, Edmonton.

Id. 1996. *Enforcement of the Environmental Protection and Enhancement Act, September 1, 1993 – December 31, 1995*. Edmonton.

Organisation de coopération et de développement économiques. 1994. *Economic Indicators – Indicateurs d'environnement.* Paris.

The Body Shop. *Our Social Statement: How Do You Measure the Way People Think?* <http://www.think-act-change.com/social/socialmeasup.html>. (14 avril 1997.)

Wasserman, C. 1994. « Principles of Environmental Enforcement. » Dans : *Third International Conference on Environmental Enforcement*, 25–28 avril. Oaxaca, Mexico.

Wells, Richard P., et coll. 1993. « Measuring Environmental Success. » Dans : *Measuring Environmental Performance*. Executive Enterprises Publications, New York.

Annexe 5

Les indicateurs de l'application de la législation sur l'environnement au sein de l'Union européenne et de ses États membres

Préparé par
Lothar Gündling
Avocat
Heidelberg, Allemagne

1 **Introduction A5–5**

2 **Le droit de l'environnement au sein de l'Union européenne et de ses États membres A5–7**

2.1 Les interactions entre la politique environnementale de l'Union européenne et la législation sur l'environnement des États membres . . . A5–7

2.2 L'application de la politique environnementale européenne A5–8

3 **La politique environnementale européenne et son application A5–9**

3.1 Les fondements de la politique environnementale européenne A5–9

3.2 L'application de la politique environnementale européenne : la règle générale A5–9

3.3 Les mesures visant à améliorer l'application de la politique environnementale européenne A5–10

3.3.1 La directive de 1991 concernant l'établissement de rapports A5–10

3.3.2 Le cinquième programme d'action A5–11

3.3.3 Le rapport annuel de la Commission européenne sur l'application de la législation de la Communauté A5–14

4 **Les mesures de l'Union européenne visant à améliorer l'application de la législation sur l'environnement dans les États membres A5–17**

4.1 Vue d'ensemble A5–17

4.2 L'accès à l'information A5–17

4.3 La participation du public aux décisions A5–17

4.4 Les vérifications environnementales A5–18

5 **L'application de la législation sur l'environnement dans des États membres déterminés de l'Union européenne A5–21**

5.1 L'Allemagne A5–21

5.1.1 Les compétences, les responsabilités et les structures A5–21

5.1.2 Les politiques, programmes, plans et stratégies visant à améliorer l'application de la législation sur l'environnement A5–22

5.1.3 L'application de la législation A5–24

5.1.4 La participation du public à l'application de la législation sur l'environnement A5–24

5.1.5 L'autosurveillance et la vérification environnementale par le secteur privé A5–25

5.2 Le Danemark A5–25

5.2.1 L'état de l'application de la législation sur l'environnement A5–25

5.2.2 Les responsabilités et capacités A5–25

5.2.3 Les activités et mesures administratives relatives à l'application de la législation sur l'environnement A5–26

5.2.4 Les activités policières et les procédures criminelles A5–26

5.3 Les Pays-Bas A5–27

5.3.1 Les activités d'application du droit administratif A5–27

5.3.2 Les activités d'application du droit criminel A5–29

5.3.3 Les tendances et les perspectives en matière d'application de la législation A5–29

5.4 La Suède A5–30

5.5 La France A5–30

6 Conclusions A5–31

1 Introduction

Le présent rapport est le fruit d'une collaboration à un projet entrepris par la Commission de coopération environnementale (CCE) dans le but d'évaluer le degré d'efficacité des politiques et des stratégies gouvernementales en matière d'application de la législation. Il vise principalement à mesurer et à évaluer les moyens d'assurer la conformité aux normes environnementales, et, par conséquent, à élaborer des indicateurs d'application. Ce rapport a été commandé dans la perspective de recueillir de l'information relative aux indicateurs de l'application de la législation sur l'environnement au sein de l'Union européenne (« l'Union ») et de ses États membres.

L'application de la législation sur l'environnement est une question complexe, et elle l'est davantage au sein de l'Union en raison de l'interaction de la politique environnementale européenne et des systèmes juridiques nationaux en matière d'environnement.

La politique environnementale de l'Union européenne — qui est principalement prescrite par des directives — exige des États membres qu'ils se chargent de sa mise en œuvre et de son application. L'Union prescrit cependant un système de surveillance et de contrôle afin de veiller à ce que ses instruments juridiques soient correctement mis en œuvre et appliqués. L'application de la législation sur l'environnement au sein de l'Union relève de divers échelons gouvernementaux.

L'objet du présent document ne consiste toutefois pas à exposer en détail les systèmes d'application de la législation de tous les États membres. Des contraintes temporelles n'ont pas permis d'effectuer les recherches qu'aurait réclamées une étude aussi exhaustive. En outre, le fait de réfléchir sur les problèmes d'application de la législation ainsi que sur l'élaboration de politiques et de stratégies connexes est un phénomène nouveau qui s'avère souvent épineux; la collecte d'informations complètes et exactes est une tâche longue et difficile. Ce rapport est donc un premier examen sans prétention de cette question complexe.

2 Le droit de l'environnement au sein de l'Union européenne et de ses États membres

2.1 Les interactions entre la politique environnementale de l'Union européenne et la législation sur l'environnement des États membres

Au sein de l'Union européenne, le droit de l'environnement n'est plus une question strictement nationale pour les États membres. L'Union s'est vu confier une importante compétence dans ce secteur du droit, et elle en a usé pour promulguer sa propre législation dans presque tous les domaines de la protection de l'environnement. Depuis 1973, elle a adopté cinq programmes d'action, dont le plus récent en 1993, est intitulé *Vers un développement soutenable : Un programme communautaire européen de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable*. L'Union a édicté une législation dans des domaines qu'elle catégorise ordinairement de la manière suivante :

- les questions générales, y compris la recherche et l'information environnementales, l'évaluation des impacts environnementaux, la planification de l'utilisation des sols, la planification d'urgence, les questions institutionnelles et financières;
- la lutte contre la pollution atmosphérique et le bruit, y compris la protection de la couche d'ozone, les questions liées au changement climatique, la réduction du bruit;
- l'énergie nucléaire et la protection contre les radiations;
- les questions d'énergie;
- les substances dangereuses, y compris les substances chimiques, les fertilisants, les pesticides, la biotechnologie;
- la gestion des déchets;
- la protection des ressources en eau, y compris l'eau potable, l'eau de surface, l'eau souterraine, les eaux côtières et marines;
- la conservation de la nature, y compris la protection des espèces et des habitats, les questions agricoles et forestières, la protection du sol.

La politique environnementale communautaire de l'Union européenne qui vise à la conclusion d'instruments ayant force obligatoire ne remplace pas les politiques et les lois sur l'environnement des États membres. Cette politique n'est pas exclusive. L'Union européenne et ses États membres partagent les responsabilités en matière de protection de l'environnement, selon la règle classique du pouvoir d'approbation, c'est-à-dire que l'État membre demeure responsable tant et aussi longtemps que l'Union n'a pas pris de mesure. À partir du moment où elle en prend une, ce geste restreint la compétence des États membres. Dans un tel cas, la règle de l'Union a préséance et la règle nationale de l'État membre n'est plus applicable.

Mais il y a des exceptions à cette règle. Les dispositions du Traité instituant la Communauté européenne qui jettent les bases de la politique environnementale de l'Europe prévoient une protection plus rigoureuse sur le territoire national des États membres. Elles exigent toutefois que les mesures nationales n'aillent pas à l'encontre des objectifs de la politique environnementale commune, et que l'État membre visé fasse connaître à la Commission européenne la mesure qu'il a prise au niveau national. Parfois, les directives visent un problème particulier et admettent la validité des mesures nationales prises par les États membres, particulièrement lorsque celles-ci prévoient une protection environnementale plus rigoureuse.

Parmi les principes fondamentaux, il faut également compter celui de la subsidiarité, dont il est explicitement fait état dans le Traité instituant la Communauté européenne. Le deuxième paragraphe de l'alinéa 3*b*) du Traité de Maastricht modifiant le précédent traité prescrit que :

> Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

La plupart des mesures prises par l'Union le sont par voie de directives et, de façon plus restreinte, par voie de règlements. Les directives s'adressent aux États membres, et elles les lient aux objectifs qu'elles énoncent. Par contre, les États membres ont la compétence de choisir les mesures à prendre pour atteindre ces objectifs. En ce qui concerne les règlements, ils sont directement applicables dans les États membres et servent souvent à mettre en œuvre des conventions internationales dont l'Union européenne est signataire; par exemple, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ou le Protocole de Montréal.

2.2 L'application de la politique environnementale européenne

Il faut noter que l'application de la politique environnementale européenne comporte trois étapes dont les deux premières sont :

- la transposition des directives européennes dans le droit national de l'environnement des États membres (« mise en œuvre »);
- l'application de la législation transposée dans le droit national des États membres.

Le principe général veut que les États membres soient responsables de l'application de la politique environnementale européenne. Le Traité instituant la Communauté européenne fait particulièrement référence à ce principe dans son chapitre consacré à l'environnement. Le sous-alinéa 130 *s*)(4) prescrit que :

> Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les États membres assurent le financement et l'exécution de la politique en matière d'environnement.

La troisième étape de ce processus se situe à l'échelon de l'Union européenne. La Commission européenne a certaines responsabilités et dispose de certains moyens de veiller à ce que les États membres mettent en œuvre et appliquent la politique environnementale sur leur territoire. Cette question est plus amplement exposée dans la section suivante.

3 La politique environnementale européenne et son application

3.1 Les fondements de la politique environnementale européenne

Avant que les traités européens ne soient modifiés par l'Acte unique européen, qui est entré en vigueur le 1er juillet 1987, aucun de ces traités ne contenait de dispositions explicites en termes de politique environnementale européenne. Celles-ci étaient fondées sur la disposition générale de l'article 235 de l'ancien Traité instituant la Communauté européenne, qui donnait à cette dernière pleins pouvoirs de prendre les mesures nécessaires pour atteindre ses objectifs. Le consensus politique qui régnait depuis le début des années 1970 visait à ce que l'on aide nécessairement la politique environnementale européenne à surmonter l'obstacle juridique et, par conséquent, à ce qu'il n'existe aucun vrai différend quant au fondement d'une telle politique.

L'Acte unique européen a ajouté au Traité instituant la Communauté européenne des dispositions explicites concernant la politique environnementale européenne [alinéas 130*r*), *s*), et *t*) de ce traité] qui réglementent les objectifs, les principes et les processus décisionnels de cette politique.

Une autre disposition ajoutée au Traité instituant la Communauté européenne [alinéa 100*a*)] mérite d'être mentionnée. Elle concerne l'harmonisation des lois et règlements nationaux des États membres en vue de parvenir à harmoniser le marché interne. Les lois et règlements sur l'environnement des États membres peuvent également prêter à des mesures d'harmonisation, ce qui a poussé la Communauté européenne à fonder un grand nombre de ses directives sur cet alinéa.

Le Traité de Maastricht établissant l'Union européenne, qui est en vigueur depuis le 1er novembre 1993, modifie à nouveau les dispositions relatives à la politique environnementale européenne. Ces modifications ont principalement trait au processus décisionnel. Avant ce traité, les directives fondées sur le chapitre concernant la politique environnementale exigeaient l'unanimité des voix pour être adoptées. Mais en vertu du Traité, la plupart des décisions sont prises à la majorité qualifiée. Cette procédure, dénommée « procédure de coopération » [alinéa 189*c*) du Traité instituant la Communauté européenne], donne également davantage de pouvoirs au Parlement européen. Dans certains domaines, comme les taxes ou la planification de l'utilisation des sols, l'unanimité continue d'être prescrite.

La plus récente modification au Traité instituant la Communauté européenne (par le Traité d'Amsterdam, en date du 2 octobre 1997), que tous les États membres de l'Union doivent d'ailleurs ratifier, a également trait à la politique environnementale. Le premier aspect, et le plus officiel, de cette modification est la renumérotation des articles du Traité. Lorsque le Traité d'Amsterdam entrera en vigueur, les dispositions connexes figureront aux articles 174, 175 et 176 [au lieu des alinéas 130*r*), *s*) et *t*)], et à l'article 95 [au lieu de l'alinéa 100*a*)]. Le second aspect concerne le fondement de la politique environnementale européenne énoncé à l'article 174 (nouveau). La prescription voulant que la politique environnementale soit intégrée à d'autres politiques de l'Union européenne a été supprimée.

Un troisième aspect concerne la procédure décisionnelle. En vertu de l'article 175 (nouveau), la procédure de « codécision » remplace la procédure de coopération et renforce le vote du Parlement européen. Cette procédure applique la règle de la majorité qualifiée. Les exceptions prévues dans le Traité de Maastricht ne sont pas abrogées : il faut que les décisions soient unanimes en matière de taxes, de planification de l'utilisation des sols, de gestion des ressources en eau et de politique énergétique.

Les sections suivantes du présent rapport continuent de faire référence à la numérotation du Traité instituant la Communauté européenne (tel que modifié par celui de Maastricht).

3.2 L'application de la politique environnementale européenne : la règle générale

L'application de la politique environnementale européenne donne lieu à la transposition des directives dans les lois nationales des États membres et à l'application de ces directives transposées, ainsi qu'à l'exécution des règlements

qui sont directement applicables dans les États membres. Il incombe à la Commission de surveiller l'application de la politique environnementale. L'article 155 du Traité instituant la Communauté européenne stipule :

> En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission : veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci […].

On doit noter que l'article 155 fait mention de l'« application » du droit européen, ce qui signifie que la Commission doit non seulement surveiller la transposition dans les lois nationales, mais aussi l'application du droit et des règlements transposés.

Pratiquement parlant, la tâche de surveillance de la Commission consiste à savoir :

- si la mesure de politique environnementale européenne a été transposée dans le droit national;
- si la transposition dans le droit national a été effectuée de manière opportune, complète et correcte;
- si les États membres appliquent correctement le droit transposé.

La Commission européenne dispose des sources d'information suivantes pour s'assurer que les directives sont appliquées :

- les avis qui émanent des États membres concernant la transposition dans le droit national;
- les plaintes qui lui sont adressées directement, la plupart du temps par des citoyens et des groupes environnementalistes;
- les questions soulevées dans le cadre du Parlement européen;
- les pétitions adressées au Parlement européen que celui-ci transmet à la Commission pour qu'elle y donne suite.

La Commission européenne peut recourir à deux processus clés pour surveiller les activités d'application de la législation de ses États membres. En premier lieu, la Commission peut tenir des consultations officieuses avec un État membre qui enfreint présumément les mesures européennes. En second lieu, elle peut suivre la procédure prescrite à l'article 169 du Traité instituant la Communauté européenne, laquelle comporte plusieurs étapes :

- la demande d'une déclaration à l'État membre visé;
- un avis de la Commission européenne à l'État membre en question lui donnant les raisons pour lesquelles elle estime qu'il enfreint le droit européen;
- si l'État membre ne se conforme pas à cet avis, la poursuite possible de l'État membre par la Commission devant la Cour de justice de l'Union européenne.

3.3 Les mesures visant à améliorer l'application de la politique environnementale européenne

3.3.1 La directive de 1991 concernant l'établissement de rapports

L'établissement de rapports sur la mise en œuvre ou la transposition des mesures européennes est un instrument important en termes de surveillance de la conformité. Dans la pratique, l'établissement de rapports sur la mise en œuvre des mesures a souvent été incohérent, car les prescriptions à cet égard que l'on trouvait auparavant dans les différentes directives comportaient des écarts. Il était parfois obligatoire d'établir des rapports et parfois non, et les prescriptions concernant le contenu des rapports pouvaient également varier, comme celles relatives à leur fréquence.

En 1991, afin d'harmoniser les prescriptions relatives à ces rapports, le Conseil a adopté une directive « visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement » (directive 91/692/CEE; *Journal officiel* L 377 de la CE, p. 48, 31 décembre 1991). Cette directive reformule les dispositions d'un certain nombre de directives sur les rapports tout en constituant un comité chargé d'aider la Commission dans le cadre de ses fonctions de surveillance.

La directive prescrit, relativement à la plupart des directives concernant la politique environnementale de l'Union européenne, que les États membres établissent des rapports tous les trois ans. Ces rapports doivent se fonder sur les questionnaires ou les schémas que la Commission européenne élabore et transmet six mois avant le début de la période visée par les rapports. Ceux-ci doivent être transmis à la Commission dans les neuf mois suivant la fin de la période de trois ans qu'ils couvrent.

En ce qui concerne la directive 76/160/CEE concernant la qualité des eaux de baignade au sein de la Communauté, les rapports doivent être communiqués chaque année sur la base des questionnaires ou des schémas de la Commission, et ce, avant la fin de l'année. Le comité chargé d'aider la Commission est composé de représentants des États membres et de la Commission[1]. Le comité soumet à l'attention de la Commission un projet des mesures à prendre, mais celle-ci peut toutefois prendre des mesures qui dérogent de l'avis du comité. Dans un tel cas, ces mesures doivent être communiquées au Conseil. La Commission peut différer l'application de mesures ou le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente.

3.3.2 Le cinquième programme d'action

Le cinquième programme d'action, qui a été adopté le 1er février 1993[2], s'attaque, dans un chapitre distinct, aux problèmes de mise en œuvre et d'application de cette politique. Il expose les raisons pour lesquelles cette mise en œuvre et cette application ont été faibles tout en indiquant que dans le passé, la mise en œuvre des mesures a été compliquée par un certain nombre de facteurs, notamment :

- un manque de cohérence de la politique globale, dû en partie aux diverses modifications et changements d'agenda résultant de l'élargissement des domaines de la politique écologique, et en partie au fait qu'une grande part de la législation relative à l'environnement a été élaborée au coup par coup;
- l'étroitesse du choix des instruments, accompagnée sans doute d'une confiance trop grande accordée aux réglementations coercitives traditionnelles;
- la nécessité d'obtenir l'unanimité des États membres, qui a très souvent conduit à des compromis politiques, a abouti dans certains cas à l'adoption de mesures difficiles à mettre concrètement en œuvre;
- le recours prépondérant à la directive comme forme d'acte juridique a souvent posé des problèmes lorsqu'il s'est agi d'incorporer les textes adoptés dans des systèmes juridiques et administratifs très différents selon les États membres, ce qui à son tour a entraîné des problèmes d'interprétation et d'application pratique;
- le caractère parfois inadapté de la gestion à tous les échelons de l'administration, depuis la Communauté jusqu'aux pouvoirs locaux[3].

Le programme d'action propose diverses stratégies visant à améliorer la mise en œuvre et l'application de la politique environnementale. Plusieurs propositions institutionnelles ont tout d'abord été formulées en vue d'établir notamment un forum consultatif, un réseau de mise en œuvre et un groupe d'étude de la politique environnementale.

---

[1] Article 6 de la directive 91/692/CEE.

[2] COM(92)23 (version finale), vol. II, 27 mars 1992; décision du Conseil 93/C/38/01, *Journal officiel* C 138 de la CE, p. 1, 17 mai 1993.

[3] *Vers un développement soutenable*, Commission de la CE, COM(92) 23 (version finale), vol. II, p. 75.

D'autres propositions ont par la suite visé l'amélioration de la législation, sa mise en œuvre, l'intégration des politiques, la participation du public, la responsabilité en matière d'environnement, la participation de l'Agence européenne de l'environnement et les rapports sur l'application des mesures.

La stratégie de mise en œuvre et d'application des mesures énoncée dans le programme d'action prescrit plus particulièrement les mesures suivantes :

I. Un forum consultatif sera mis en place pour servir de lieu de consultation et d'échange d'informations entre les secteurs de la production, le monde des affaires, les autorités régionales et locales, les associations professionnelles, les syndicats, les organisations de défense des consommateurs et de l'environnement, et les directions générales concernées de la Commission. Ce forum aura pour fonction de coordonner les travaux de sous-groupes spécialisés, qui seront créés en fonction des besoins pour traiter de questions particulières. Son importance s'explique par l'intérêt commun que nous avons tous à progresser dans le sens du développement soutenable, et par la nécessité de faire mieux comprendre et accepter l'application du principe du partage des responsabilités.

II. Un réseau de responsables de l'application pratique des mesures, composé de représentants des autorités nationales compétentes et de la Commission, sera créé. Ce réseau aura pour tâche principale d'assurer l'échange d'informations et le partage d'expérience et de mettre au point des approches communes d'ordre pratique sous le contrôle de la Commission. Sans préjudice des tâches et des prérogatives spécifiques conférées à la Commission par les articles 155 et 169 du Traité, ce réseau pourra contribuer à favoriser une application cohérente des politiques et des règles communautaires dans tous les États membres. À cette fin, il faudra, entre autres, des informations sur les progrès techniques, sur les initiatives prises pour se conformer aux exigences, sur les mesures de précaution adoptées. Les États membres pourront également bénéficier de l'expérience et de l'aide du réseau, qui pourra les conseiller sur les mécanismes de mise en œuvre locaux ou nationaux, ainsi que sur les dispositions en matière d'audits environnementaux et d'établissement des rapports.

III. Un groupe de suivi de la politique en matière d'environnement sera créé en vue de faciliter la compréhension mutuelle et de favoriser les échanges de vues en ce qui concerne les politiques et les mesures dans le domaine de l'environnement. Ce groupe sera organisé sur le modèle du Comité des directeurs généraux de l'industrie qui travaille très efficacement depuis un certain nombre d'années. Une de ses principales raisons d'être est de combler le fossé qui résulte du fait que les échanges sur les questions écologiques entre la Commission et les États membres n'ont eu lieu que dans le cadre de l'examen de propositions spécifiques au Conseil, ou à l'occasion de procédures d'infraction.

Ces trois groupes de dialogue seront spécialement chargés de sensibiliser davantage les acteurs principaux à leurs responsabilités dans le cadre d'un partenariat général entre les principaux partenaires et d'assurer l'application transparente et efficace des mesures. Leurs activités ne sont pas censées faire double emploi avec les travaux des comités institués soit par la législation communautaire afin d'assurer le suivi des mesures spécifiques, soit par la Commission pour gérer des domaines d'intérêt particuliers tels que l'industrie, la protection des consommateurs, le développement du tourisme, etc., soit par les États membres en vue de l'application pratique des mesures au niveau national.

Enfin, ils ne se substitueront pas au dialogue existant entre l'industrie et la Commission, qui en tout état de cause, est appelé à se renforcer.

Parmi les réformes pratiques à entreprendre, on peut citer les suivantes :

Améliorations sur le plan de la législation

- Un plus grand soin devrait être apporté à la préparation et au choix des instruments : l'approche législative n'est pas toujours la meilleure dans un premier stade, même si elle est appelée à jouer un rôle essentiel à long terme.
- La qualité des mesures législatives et des normes devrait être améliorée grâce à la consultation préalable du Forum consultatif et à l'évaluation de leur applicabilité qui sera faite avant la finalisation du contenu.
- Les actes juridiques relatifs à l'environnement devraient comporter des dispositions d'exécution spécifiques, notamment dans le cas où des normes sont prescrites.
- Il conviendrait de prévoir des mesures pratiques d'accompagnement, sous la forme de programmes de formation, de séminaires et de journées d'étude, chaque fois qu'une nouvelle mesure législative est introduite.

Mise en œuvre

- Les directives adoptées doivent être transposées en dispositions de droit national dans les délais fixés par le Conseil.
- Les programmes de dépollution et les plans de surveillance adoptés par le Conseil doivent être mis en place dans les délais convenus.
- Les États membres qui ne l'auraient pas encore fait doivent installer des organes et des procédures d'exécution afin d'assurer le respect entier et uniforme des prescriptions légales et des exigences imposées dans le cadre d'autorisations accordées.
- Les dispositions de plusieurs directives et règlements relatives à l'établissement de rapports, récemment réunies dans une directive consolidée sur les rapports (directive 91/692/CEE, *Journal Officiel* L 377, 31 décembre 1991) à fournir, doivent être scrupuleusement observées.
- En raison des conséquences sur la capacité concurrentielle relative des entreprises à l'intérieur du marché intérieur, et dans la perspective d'une bonne application du principe du pollueur–payeur, on établira avant la fin de 1993 une liste complète des amendes et sanctions appliquées dans les différentes parties de la Communauté.
- Une transparence optimale doit être assurée en ce qui concerne l'application de la législation, en particulier eu égard aux autorisations concernant les émissions rejetées dans l'environnement.

Intégration des politiques

- Conformément à l'article 130 R, paragraphe 2 du Traité et à l'objectif d'un développement durable, la dimension « environnement » sera pleinement incorporée dans toutes les autres politiques communautaires.
- Une évaluation des conséquences pour l'environnement sera effectuée lors de l'élaboration des politiques et des actes de droit communautaire, qui sera particulièrement attentive aux aspects liés au marché intérieur, aux échanges internationaux, à l'industrie, à l'énergie, à l'agriculture, aux transports, au développement régional et au tourisme.
- Les États membres devraient veiller à réaliser une intégration semblable en soumettant leurs propres plans et programmes à des études d'impact sur l'environnement.
- Le non-respect des dispositions du droit communautaire et des droits nationaux peut se traduire par des atteintes à l'environnement entraînant des dommages matériels ou financiers, ou avoir pour autre conséquence de créer des distorsions de concurrence entre les entreprises. À cet égard, les dispositions de l'article 171 du nouveau traité relatives à l'intervention de la Cour de justice des Communautés européennes en cas de manquement aux obligations, notamment la possibilité d'exiger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte, pourraient jouer un important rôle incitatif ou correctif.

Participation du public

- Ayant obtenu l'accès aux informations dans le domaine de l'environnement (directive 90/313/CEE *Journal officiel* L 158/56, 23 juin 1990), le public doit être mis en mesure de participer autant que possible aux processus de prise de décision concernant les permis de bâtir, les permis d'exploitation, les autorisations d'émissions ou de décharge, etc. Les gens ont un intérêt direct à préserver la qualité de leur environnement; ils peuvent également inciter sérieusement les entreprises situées dans leur zone d'action à bien se comporter, peut-être même les entreprises où ils travaillent. Ce principe doit également s'appliquer aux informations qui sont à la disposition des institutions communautaires.
- Un système accessible et efficace d'enregistrement des plaintes doit être mis en place aux niveaux local, régional et national pour renforcer la confiance entre le public, les autorités compétentes et les établissements industriels ou commerciaux. Dans ce contexte, il n'y a pas lieu de considérer les plaintes comme une gêne mais bien comme une aide. En effet, elles signalent aux organes chargés de veiller à l'application des mesures que quelque chose ne va pas, et maintiennent les autorités compétentes en contact avec des réalités, qui sont parfois éloignées ou impossibles à surveiller d'une façon continue.
- Les personnes et les groupements de défense des intérêts du public devraient pouvoir ester en justice pour veiller à ce que leurs intérêts légitimes soient protégés, à ce que les mesures prescrites en matière d'environnement soient appliquées, et à ce qu'il soit mis fin aux pratiques contraires à la loi.

Responsabilité en matière d'environnement

- La Commission a déjà proposé une directive concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets (*Journal officiel* C 251, 4 octobre 1989).
- Dans les meilleurs délais, la Communauté mettra sur pied un mécanisme permettant une réparation des dégâts subis par l'environnement, par la personne ou l'organisme responsable desdits dégâts. On veillera à l'application stricte du principe du pollueur–payeur.
- D'autres systèmes de partage des responsabilités devraient être imaginés pour les cas où l'auteur de dégâts environnementaux n'est pas aisément identifiable, par exemple lorsque la pollution provient de sources diffuses.

Participation de l'Agence européenne de l'environnement

Aux termes du règlement constitutif, la décision de conférer ou non à l'Agence un rôle de surveillance en ce qui concerne la mise en œuvre des mesures communautaires a été reportée de manière à pouvoir tenir compte de l'examen qui sera fait après deux années d'activité. Il n'empêche qu'en sa qualité d'organisme chargé de produire des données sur l'environnement, de veiller à la qualité et à la comparabilité des données, et de produire des rapports sur l'état de l'environnement, l'Agence aura de toute façon un rôle majeur à jouer sur le plan de l'application et du respect des mesures arrêtées.

Rapports sur l'application des mesures

Enfin, la Commission continuera de fournir des rapports au Conseil, au Parlement européen et au public sur l'extension et la qualité de la mise en œuvre des mesures à travers toute la Communauté. Dans la mesure où l'information sera améliorée sur le plan quantitatif aussi bien que qualitatif grâce à une amélioration des rapports fournis par les États membres, à la disponibilité de données plus fiables obtenues par l'entremise de l'Agence européenne de l'environnement et à l'apport potentiel du réseau proposé en matière d'application pratique des mesures communautaires, ces rapports serviront à la fois de révélateur de l'état de la situation en ce qui concerne l'application des mesures, et de moyen pour inciter à mieux faire sur ce plan[4].

3.3.3 Le rapport annuel de la Commission européenne sur l'application de la législation de la Communauté

Depuis le début des années 1980, la Commission européenne a publié des rapports annuels sur l'état de l'application de la législation de la Communauté. Chacun de ces rapports comporte un chapitre sur l'environnement dont la structure est la suivante[5] :

1 Introduction

1.1 Situation générale

1.2 Notification des mesures nationales de mise en œuvre

1.3 Conformité aux mesures nationales de mise en œuvre

1.4 Application incorrecte des directives

1.5 Liberté d'accès à l'information

1.6 Évaluation des impacts environnementaux

1.7 Mesures nécessaires

2 Situation secteur par secteur

2.1 Air

[4] *Ibid*., p. 75 ss.

[5] Rapport de 1996, *Journal officiel* C 303 de la CE, p. 48, 14 octobre 1996.

2.2 Produits chimiques

2.3 Eau

2.4 Bruit

2.5 Déchets

2.6 Nature

2.7 Protection contre les radiations

2.8 État de la mise en œuvre des directives applicables à l'environnement

Le rapport de 1996 mentionne des délais dans la transposition de la politique environnementale européenne en ce qui concerne, par exemple, les directives visant les microorganismes génétiquement modifiés (non transposées en Grèce et au Luxembourg) ou la pollution atmosphérique provenant des usines d'incinération nouvelles et existantes (non transposées en Italie). Le rapport révèle également un certain nombre de cas où la transposition n'était pas conforme aux directives de l'Union européenne, et il conclut qu'il faut prendre des mesures pour améliorer la mise en œuvre et l'application de la législation européenne sur l'environnement. Le passage suivant du rapport illustre plus amplement ces conclusions :

> Il est clair que les problèmes de mise en œuvre de la législation sur l'environnement de la Communauté dont il a été question dans les rapports des dernières années n'ont pas encore disparu. Les délais dont souffre la notification des mesures nationales de mise en œuvre sont monnaie courante et la législation nationale, une fois promulguée, est souvent non conforme aux prescriptions de la législation de la Communauté. Comme c'est le cas actuellement pour la surveillance de l'application des directives, la fréquence des plaintes et des pétitions prouve que le public ne se prévaut pas de la possibilité qui lui est offerte de demander aux autorités administratives et aux tribunaux d'ordonner la prise de mesures adéquates en matière de protection de l'environnement.
>
> Afin d'améliorer l'application de la législation sur l'environnement de la Communauté, la Commission axera ses efforts, en tout premier lieu, sur des mesures de prévention des infractions. Pour ce faire, elle prévoit recourir pleinement aux comités prévus par les directives en vue d'améliorer la transposition rapide de ces dernières et la qualité des instruments de transposition.
>
> La Commission étudie également la possibilité d'augmenter la fréquence des réunions avec les autorités nationales dans la perspective de trouver, à brève échéance, des solutions plus efficaces aux problèmes soulevés par les auteurs de plaintes et de pétitions.
>
> Le cinquième programme d'action réclame l'établissement d'un réseau concernant l'application de la législation sur l'environnement de la Communauté. Un réseau informel dénommé *Implementation and Enforcement of EU Environmental Law Network* (IMPEL, Réseau pour la mise en œuvre et l'application de la législation sur l'environnement de l'Union européenne) s'est jusqu'à présent consacré à des questions d'inspection et de surveillance. Il existe un besoin de plus en plus pressant pour un plus large éventail d'activités reliées à la législation sur l'environnement de la Communauté, tel que le prévoit le cinquième programme[6].

[6] *Ibid.*, p. 61.

4 Les mesures de l'Union européenne visant à améliorer l'application de la législation sur l'environnement dans les États membres

4.1 Vue d'ensemble

On reconnaît généralement que la stratégie qui permet d'améliorer l'application de la législation sur l'environnement est celle qui prévoit la participation du public aux procédures administratives et l'accès aux tribunaux pour contester les mesures administratives. La diffusion d'information constitue un élément fondamental d'une participation efficace du public. En 1990, le Conseil a adopté une directive de droit d'accès à l'information environnementale dans le but d'harmoniser les dispositions connexes des lois des États membres.

La participation du public fait également l'objet de deux directives fondamentales que l'on peut considérer comme les pierres angulaires de la politique environnementale européenne. Il s'agit de la directive de 1985 concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement et de la directive de 1996 concernant la prévention et le contrôle intégrés de la pollution.

Une autre approche destinée à améliorer l'application de la législation consiste à inciter les entreprises à prendre d'elles-mêmes des responsabilités. L'un des instruments économiques qu'utilisent un certain nombre de pays industrialisés est la vérification environnementale. En 1993, l'Union européenne a promulgué un règlement qui met en place un système de vérification volontaire au sein de l'Union.

4.2 L'accès à l'information

La directive que le Conseil a adoptée le 7 juin 1990 sur le droit d'accès à l'information environnementale[7] est entrée en vigueur le 31 décembre 1992, date à laquelle les États membres étaient censés la mettre en œuvre. Mais certains d'entre eux ne se sont pas acquittés de cette tâche dans les délais prescrits, par exemple la République fédérale d'Allemagne, qui n'a instauré sa loi sur l'information environnementale qu'en 1994[8]. L'article 3 de cette directive comporte une disposition fondamentale prescrivant un droit d'accès à l'information environnementale. Ce droit est accordé à toute personne et à toute organisation sans qu'elle soit pour autant obligée de démontrer un intérêt quelconque. Le paragraphe 2(3) de cette directive comporte plusieurs exceptions à ce droit d'accès que l'on peut qualifier de « classiques ».

Une demande d'information peut être rejetée par une autorité, mais celle-ci doit justifier sa décision. Les pouvoirs publics à qui l'on demande de l'information sont obligés d'y répondre dans les meilleurs délais, et au plus tard dans les deux mois suivants. L'article 7 comporte également une disposition importante qui prescrit aux États membres de fournir des renseignements généraux au public sur l'état de l'environnement.

4.3 La participation du public aux décisions

La participation du public aux décisions administratives constitue une stratégie fondamentale si l'on veut améliorer la conformité à la législation sur l'environnement. Ce principe est reconnu dans la directive de 1985 concernant l'évaluation des effets sur l'environnement de certains projets publics et privés[9]. L'article 9 traite de la participation du public en stipulant que les autorités compétentes doivent faire connaître au public le contenu de leurs décisions et toutes conditions qui s'y rattachent, ainsi que les raisons et les considérations sur lesquelles s'appuie cette décision.

La nouvelle directive concernant la prévention et le contrôle intégrés de la pollution réserve également une place à la participation du public[10]. Cette directive est destinée à intégrer des procédures de lutte antipollution au

[7] *Journal officiel* L 158 de la CE, p. 56, 23 juin 1990.

[8] Loi du 8 juillet 1994 en vigueur depuis le 16 juillet 1994.

[9] Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des impacts environnementaux (EIE), *Journal officiel* L 175 de la CE, p. 40, 5 juillet 1985.

[10] Directive 96/61/CE du 24 septembre 1996, *Journal officiel* L 257 de la CE, p. 26, 10 octobre 1996.

sein des États membres. Par le passé, les procédures étaient le plus souvent sectorielles et visaient des milieux ambiants déterminés. L'article 15 de la directive traite d'accès à l'information et de participation du public dans le cadre de la procédure de permis. Il prescrit plus particulièrement aux États membres de s'assurer que le public dispose d'un délai suffisant pour examiner et commenter toute demande de permis relative à de nouvelles installations, ou pour y apporter des modifications importantes avant que l'autorité compétente ne rende sa décision. Il stipule également que toutes les décisions, y compris celles concernant au moins une copie du permis et toute mise à jour ultérieure, doivent être mises à la disposition du public. De façon analogue, les résultats de la surveillance des rejets doivent également être mis à sa disposition.

4.4 Les vérifications environnementales

Le règlement adopté par le Conseil le 29 juin 1993 « permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit »[11] est, comme son titre l'indique, un système volontaire de vérification environnementale auquel les entreprises peuvent facultativement participer. Cependant, si elles décident d'y adhérer, elles doivent se conformer à certaines prescriptions.

Les évaluations environnementales volontaires sont considérées comme un outil supplémentaire pour évaluer et améliorer la performance environnementale des entreprises et la fourniture d'information pertinente au public[12]. Ce système ne porte aucunement préjudice aux lois ou aux normes techniques de l'Union européenne ou des États relatives aux contrôles environnementaux, ni aux obligations que ces lois et normes imposent aux entreprises[13]. Cela signifie également que l'examen et la validation des vérifications environnementales par des vérificateurs indépendants ne portent pas non plus préjudice à la compétence des autorités chargées de l'application de la législation dans les États membres en ce qui concerne les exigences réglementaires[14].

Les articles 3 et 5 du règlement constituent la pierre angulaire de ce système :

Article 3

Participation au système

Le système est ouvert aux entreprises exploitant un ou plusieurs sites sur lesquels s'exerce une activité industrielle. Pour qu'un site soit enregistré dans le système, l'entreprise doit :

(a) adopter une politique environnementale de l'entreprise, conforme aux prescriptions pertinentes de l'annexe I, qui, outre qu'elle assure la conformité à toutes les prescriptions réglementaires pertinentes en matière d'environnement, comporte également des engagements visant à une amélioration constante et raisonnable des résultats sur le plan de l'environnement, afin de réduire l'impact sur l'environnement à des niveaux qui ne dépassent pas ceux correspondant à une application économiquement viable des meilleures techniques disponibles;

(b) effectuer une analyse environnementale du site portant sur les aspects visés à l'annexe I point C;

(c) mettre en place, à la lumière des résultats de cette analyse, un programme environnemental pour le site, ainsi qu'un système de management environnemental applicable à toutes les activités menées sur le site. Le programme environnemental aura pour but de concrétiser les engagements que comporte la politique environnementale de l'entreprise en vue d'une amélioration constante des résultats en matière d'environnement. Le système de management environnemental doit être conforme aux prescriptions de l'annexe I;

(d) effectuer ou faire effectuer, conformément à l'article 4, des audits environnementaux sur les sites concernés;

(e) fixer des objectifs au niveau le plus élevé de la direction, consistant en une amélioration constante des résultats en matière d'environnement à la lumière des conclusions de l'audit, et, le cas échéant, réviser le programme environnemental de manière à permettre la réalisation, sur le site, des objectifs fixés;

[11] *Journal officiel* L 168 de la CE, p. 1, 10 juillet 1993.

[12] Paragraphe 1(1).

[13] Paragraphe 1(3).

[14] Paragraphe 4(5).

(f) établir, conformément à l'article 5, une déclaration environnementale spécifique pour chaque site faisant l'objet d'un audit. La première déclaration doit également comprendre les informations visées à l'annexe V;

(g) faire examiner la politique, le programme, le système de management, l'analyse ou la procédure d'audit en matière d'environnement ainsi que la ou les déclarations environnementales afin de vérifier qu'ils répondent aux exigences pertinentes du présent règlement, et faire valider les déclarations environnementales conformément à l'article 4 et à l'annexe III;

(h) communiquer la déclaration environnementale validée à l'organisme compétent de l'État membre où se trouve le site et la diffuser, le cas échéant, à l'intention du public de cet État membre après enregistrement du site en question conformément à l'article 8.

Article 4

Audits et validation

1. L'audit environnemental interne d'un site peut être effectué soit par des auditeurs de l'entreprise, soit par des personnes ou des organismes extérieurs agissant pour le compte de l'entreprise. Dans les deux cas, l'audit est effectué selon les critères énoncés à l'annexe I point C et à l'annexe II.

2. La fréquence des audits est déterminée selon les critères énoncés à l'annexe II point H sur la base de lignes directrices établies par la Commission selon la procédure prévue à l'article 19.

3. Le vérificateur environnemental agréé indépendant examine les politiques, programmes, systèmes de management, analyses ou procédures d'audit en matière d'environnement, ainsi que les déclarations environnementales, pour en vérifier la conformité aux prescriptions du présent règlement et il valide les déclarations environnementales, sur la base de l'annexe III.

4. Le vérificateur environnemental agréé doit être indépendant de l'auditeur du site.

5. Aux fins du paragraphe 3, et sans préjudice de la compétence des autorités qui dans les États membres sont chargées de contrôler l'application des prescriptions réglementaires, le vérificateur environnemental agréé vérifie :

   (a) si la politique environnementale a été établie et si elle répond aux exigences de l'article 3 ainsi qu'aux exigences pertinentes de l'annexe I;

   (b) si un système de management et un programme environnementaux ont été mis en place et sont opérationnels sur le site et s'ils sont conformes aux prescriptions pertinentes de l'annexe I;

   (c) si l'analyse et l'audit environnementaux sont effectués conformément aux prescriptions pertinentes des annexes I et II;

   (d) si les données et les informations figurant dans la déclaration environnementale sont fiables et si celle-ci couvre de manière adéquate tous les problèmes environnementaux importants liés au site.

6. La déclaration environnementale n'est validée par le vérificateur environnemental agréé que si les conditions visées aux paragraphes 3, 4 et 5 sont remplies.

7. Les auditeurs extérieurs et les vérificateurs environnementaux agréés ne divulguent pas, sans autorisation de la direction de l'entreprise, les informations ou données recueillies dans le cadre de leurs activités d'audit ou de vérification.

Les organes compétents des États membres enregistrent les sites validés (article 8), et ils en avisent la Commission de l'Union européenne qui, de son côté, publie annuellement une liste de tous les sites enregistrés[15]. Les entreprises peuvent faire une déclaration de participation de leurs sites enregistrés, mais elles ne sont pas autorisées à promouvoir des produits dans le cadre de cette déclaration ni à l'apposer sur les produits ou sur leur emballage[16].

Le préambule du règlement précise que, même si le système de vérification est limité au secteur industriel durant sa première étape, « il est souhaitable d'appliquer à titre expérimental des dispositions similaires à des secteurs

[15] Article 9.

[16] Article 10.

autres que l'industrie, tels que les services de distribution et les services publics »[17]. Il prescrit également aux États membres, sur une base expérimentale, d'appliquer à des secteurs extérieurs à l'industrie des dispositions analogues à celles relatives au système de gestion et de vérification de l'environnement[18].

On doit noter ici qu'un règlement qui est directement applicable dans les États membres peut encore laisser de la place à des mesures que peuvent prendre ces derniers. Selon le règlement, les États membres sont censés instaurer un système relatif à l'agrément des vérificateurs environnementaux indépendants et à la supervision de leurs activités[19]. La législation nationale des États membres doit fondamentalement réglementer l'émission des permis aux vérificateurs environnementaux, tâche dont s'est notamment acquittée la République fédérale d'Allemagne dans sa loi du 7 décembre 1995. En vertu de celle-ci, les vérificateurs environnementaux doivent examiner les politiques environnementales, les programmes, les systèmes de gestion, les examens ou les procédures de vérification des déclarations environnementales des entreprises[20].

[17] *Ibid*., préambule.

[18] *Ibid*., article 14.

[19] *Ibid*., article 6.

[20] *Ibid*., article 4.

5 L'application de la législation sur l'environnement dans des États membres déterminés de l'Union européenne

La plupart des États membres conviendraient probablement que l'application de la législation sur l'environnement dénote des lacunes et nécessite des améliorations. Toutefois, à la lumière des informations disponibles, peu de pays ont commencé à se pencher sur les problèmes ou à élaborer des stratégies et des politiques en vue d'améliorer la situation. Ceux qui ont pris de telles initiatives (p. ex., les Pays-Bas et la France) se sont concentrés sur des secteurs comme celui de l'eau. Les exemples ci-après illustrent des initiatives prises par des États membres déterminés en vue de mettre en place des systèmes améliorés d'application de la législation sur l'environnement, y compris des mécanismes permettant de surveiller et d'évaluer la conformité à cette législation.

5.1 L'Allemagne

5.1.1 Les compétences, les responsabilités et les structures

Les compétences et les responsabilités

En République fédérale d'Allemagne, la fédération et les *Länder* (États fédérés) partagent la compétence ou l'autorité législatives à l'égard des questions environnementales. Dans une large mesure, la législation sur l'environnement est du ressort du gouvernement fédéral, mais la compétence à l'égard des questions environnementales et d'autres questions connexes à l'environnement constitue un pouvoir d'approbation. L'article 74 de la Constitution fédérale dresse une liste de ces questions, alors qu'à l'égard de quelques autres la Fédération a la compétence de promulguer une législation cadre. C'est le cas pour les domaines de la chasse, de la conservation de la nature, de la gestion des ressources en eau, de même que de la planification de l'affectation et de l'utilisation des sols[21]. Par ailleurs, la Fédération jouit d'une compétence exclusive en ce qui concerne les traités relatifs au commerce et au transport maritime, les questions douanières et commerciales, la libéralisation du commerce, l'échange de biens et les paiements de même que le transport aérien et les chemins de fer[22].

L'application de la législation sur l'environnement relève fondamentalement des *Länder*. Ceux-ci sont censés appliquer autant les lois fédérales que les leurs. Si le gouvernement fédéral est censé exercer un contrôle, celui-ci se limite à des questions juridiques afin de s'assurer que les *Länder* se conforment aux lois.

Les *Länder* agissent dans peu de domaines « pour le compte de la Fédération ». On peut citer, à titre d'exemple, celui de la production d'énergie nucléaire, où les pouvoirs de contrôle du gouvernement fédéral sont plus étendus; il doit s'assurer de la conformité aux lois fédérales et de leur applicabilité.

Les institutions fédérales sont chargées d'appliquer les lois dans des domaines comme le service extérieur, l'administration des biens fonciers fédéraux, les chemins de fer fédéraux, les postes fédérales, les voies d'eau fédérales et le transport maritime et aérien.

Les structures administratives

À l'échelon fédéral, la plupart des compétences en matière d'environnement relèvent du ministère de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Sécurité nucléaire. Ce ministère a été créé en 1986, immédiatement après l'accident de Tchernobyl.

Les autres ministères se partagent les responsabilités suivantes en matière d'environnement :

- Ministère de l'Économie : énergie, questions de concurrence, exploitations minières et installations industrielles (à l'exclusion des questions relatives à la pollution atmosphérique et au bruit).

[21] Article 75 de la Constitution fédérale.

[22] *Ibid*., article 73.

- Ministère de l'Agriculture : agriculture, foresterie et pêches.
- Ministère du Transport : toutes les questions environnementales découlant de la circulation, de la construction routière, du transport aérien et maritime et de la navigation sur les eaux intérieures.
- Ministère de la Santé publique : questions environnementales découlant de la fabrication et de la commercialisation des produits alimentaires et pharmaceutiques.
- Ministère des Travaux publics : planification de l'utilisation des terres et planification urbaine.
- Ministère de la Recherche et de la Technologie : promotion de la recherche scientifique dans le domaine de l'environnement.

Un grand nombre d'institutions fédérales ont également été créées dans le but principal de recueillir des données et de mener des recherches. Les plus importantes d'entre elles sont l'*Umweltbundesamt* (Agence fédérale de l'environnement) et le *Bundesamt für Naturschutz* (Agence pour la conservation de la nature).

En ce qui concerne l'application de la législation, il faut noter que dans l'administration des *Länder* la structure organisationnelle est plus importante. Même si des différences distinguent les seize *Länder*, on peut formuler quelques observations générales. Sauf dans les petits *Länder* comme Berlin, Brême, Hambourg, Sarre et Schleswig-Holstein, on y distingue les trois niveaux de gouvernement suivants : les ministères, les *Bezirksregierungen* ou les *Regierungspräsidien* (gouvernements régionaux) et les administrations locales (comtés ou municipalités). Ces dernières administrations ne font pas seulement appliquer les lois fédérales et étatiques, elles assument d'autres responsabilités lorsqu'elles agissent comme des organismes autonomes. Ces responsabilités peuvent notamment viser la qualité des rapports sur l'environnement local, les inventaires relatifs à la conservation de la nature, la surveillance de l'environnement et les projets pilotes de gestion des déchets.

Dans les *Länder*, en matière d'application de la législation, les plus importants niveaux de gouvernement sont les gouvernements régionaux et les administrations locales. Ces entités sont chargées d'émettre des permis et de surveiller la conformité aux conditions qui y sont énoncées. Les *Länder* ont également créé d'autres institutions environnementales dont les principales responsabilités concernent la recherche scientifique et les services consultatifs.

5.1.2 Les politiques, programmes, plans et stratégies visant à améliorer l'application de la législation sur l'environnement

En Allemagne, l'état de l'application de la législation sur l'environnement ne fait l'objet d'aucun rapport ou analyse officiel. À l'échelon fédéral ou étatique, on ne relève aucun rapport officiel au sein des entités chargées des questions environnementales. Il n'est donc pas surprenant qu'en Allemagne il n'existe ni politique, ni programme, ni plan, ni stratégie à caractère officiel visant à améliorer l'application de la législation sur l'environnement.

Plusieurs études universitaires menées au cours des vingt dernières années ont porté sur les lacunes en matière d'application de la législation. Certaines d'entre elles ont examiné en détail tous les volets de la politique environnementale, alors que d'autres avaient une orientation sectorielle. L'étude exhaustive la plus récente concernant l'état de l'application de la législation sur l'environnement a été réalisée par Gertrude Lübbe-Wolff en 1996[23]. Les éléments qui suivent résument les principales conclusions de cette étude (p. XX à XXXVIII) :

- En Allemagne, il n'a jamais existé de rapport systématique concernant l'application de la législation sur l'environnement. Plusieurs études ont été réalisées depuis 1970 et elles montrent d'importants déficits en matière d'application de la législation. Ces déficits sont particulièrement notables dans les domaines où les organismes administratifs prennent des mesures de leur propre initiative (surveillance, contrôle et inspection).

[23] Lübbe-Wolff, Gertrude, *Modernisierung des Umweltordnungsrechts: Vollziehbarkeit – Deregulierung – Effizienz*, Bonn, Economica Verlag, 1996.

- Les causes de ces déficits sont les suivantes : a) lacunes en termes d'organisation et de personnel; b) lacunes et problèmes en rapport avec la législation sur l'environnement en vigueur; c) attitude hostile de toutes les parties en cause à l'égard de l'application de la législation.
- Il serait possible de surmonter certains de ces déficits en confiant au secteur privé les responsabilités d'appliquer la législation. Cependant, la privatisation ne devrait pas complètement remplacer les mesures gouvernementales, car il faut contrôler l'efficacité de l'application de la législation.
- Certains de ces déficits découlent d'une législation obscure et conflictuelle. La législation sur l'environnement doit donc être modifiée afin de la rendre claire, générale et harmonisée.
- Par le passé, l'application de la législation sur l'environnement ne faisait l'objet d'aucun contrôle. Il serait souhaitable de créer une institution pour exercer un tel contrôle, par exemple, un ombudsman.
- Les déficits en termes d'application de la législation résultent également du fait que les mesures dans ce domaine sont laissées à la discrétion des organismes gouvernementaux. Il serait particulièrement souhaitable de les obliger à prendre de telles mesures.
- Les périodes d'ajustement ont une très grande incidence en termes d'application de la législation sur l'environnement. Cependant, en Allemagne, les ajustements et les périodes d'ajustement ne sont pas réglementés. Il serait souhaitable que la législation sur l'environnement offre clairement une solution à ce problème.
- Dans la mesure du possible, il faudrait recourir à des incitatifs économiques, notamment les taxes et les charges. Il serait cependant souhaitable que ces incitatifs ne remplacent pas les mesures réglementaires, même s'ils offrent la possibilité de compléter l'action gouvernementale.
- La réglementation devrait, le cas échéant, viser les risques que représentent les substances et les produits au lieu de viser ceux que représentent les installations et les activités. Une réglementation des substances et des produits est perçue comme favorisant davantage l'application de la législation.
- La déréglementation est jugée utile, mais seulement dans une certaine mesure; elle n'est pas synonyme d'inaction. On pourrait recourir à certaines techniques, tel l'établissement d'une liste des objectifs à atteindre au lieu d'une liste des mesures à prendre. Il serait cependant souhaitable d'instaurer des mécanismes afin de surveiller l'atteinte de ces objectifs.
- Les mesures d'autoréglementation prises par le secteur privé offrent certaines possibilités d'améliorer l'application de la législation. C'est particulièrement le cas des vérifications environnementales. Cependant, là aussi, il serait souhaitable que de telles mesures ne remplacent pas complètement celles à caractère réglementaire. Les pouvoirs publics disposent de moyens pour compléter les mesures d'application de la législation.
- En Allemagne, certaines mesures d'application de la législation comme les inspections méritent d'être renforcées. Il faudrait définir plus clairement dans la législation sur l'environnement en quoi consistent les pouvoirs des organismes chargés de ces inspections.
- Bien qu'il existe des sanctions administratives en Allemagne, elles manquent d'efficacité. Il serait souhaitable de les distinguer des sanctions criminelles et qu'elles aient un caractère purement administratif, ce qui signifie qu'aucune preuve de culpabilité n'est requise.

- Pour pouvoir améliorer l'application de la législation, il faudrait que le public y prenne une part plus active que par le passé. Il devrait avoir accès à l'information environnementale, il faudrait instaurer des rapports réguliers concernant l'application de la législation sur l'environnement et l'on devrait autoriser plus libéralement qu'à l'heure actuelle le recours à des poursuites liées à des questions environnementales.

5.1.3 L'application de la législation

Comme cela a déjà été mentionné, l'état de l'application de la législation sur l'environnement ne fait l'objet d'aucun rapport officiel en Allemagne. Les organismes chargés de cette application n'établissent aucun rapport régulier. Il n'existe également aucun rapport à caractère officiel au sujet de l'application de la législation sur l'environnement. On ne peut recourir qu'à des études universitaires réalisées au cours des vingt dernières années; il en est question dans celles de Gertrude Lübbe-Wolff[24].

Ces études indiquent que l'application de la législation dénote des faiblesses et des incohérences. On y constate des différences en ce qui concerne les procédures de délivrance de permis, domaine à l'égard duquel les organismes gouvernementaux sont obligés de prendre des mesures, et les secteurs tels que la surveillance des activités industrielles à l'égard desquels les organismes prennent des mesures de leur propre initiative.

Ces études montrent aussi qu'il existe des différences selon le domaine[25]. Par exemple, on y signale que l'application de la législation est plus stricte dans le secteur de la lutte contre la pollution atmosphérique que dans celui de la lutte contre la pollution de l'eau. Elle est également plus marquée dans les secteurs où les organismes gouvernementaux assument des fonctions traditionnelles, alors qu'elle est plus faible là où l'on doit s'acquitter de nouvelles responsabilités.

5.1.4 La participation du public à l'application de la législation sur l'environnement

On a déjà souligné à quel point le rôle que le public joue dans l'application de la législation sur l'environnement peut être important.

La législation dont dispose l'Allemagne sur l'accès à l'information environnementale est une directive européenne (voir ce qui précède) qui a été mise en œuvre dans le cadre de la loi allemande sur l'information environnementale. Si les citoyens et les groupes environnementalistes ont un droit d'accès à cette information, il existe des problèmes dans la pratique, car il semble particulièrement difficile d'appliquer des exceptions au droit d'accès à l'information[26].

La participation du public aux procédures administratives est réalisable à grande échelle. Il peut s'agir de procédures comme celles relatives à la délivrance de permis et à l'évaluation des impacts environnementaux, qui offrent une participation libre à toute personne intéressée. Cependant, dans le cadre d'autres activités d'application de la législation comme la surveillance, la participation du public est quasi inexistante. Cette situation peut changer si l'on met en œuvre la directive européenne sur la prévention et la maîtrise intégrée de la pollution, laquelle prescrit que le public doit participer à la surveillance. Le paragraphe 15(2) de cette directive stipule de mettre à la disposition du public les résultats des activités de surveillance des rejets que détiennent les autorités compétentes et qui font partie des conditions de délivrance des permis.

La qualité d'ester en justice est limitée; seules les personnes dont les droits individuels sont touchés par une mesure gouvernementale peuvent contester une telle mesure devant des tribunaux administratifs. En Allemagne, il n'existe pas d'action au civil. Les organisations environnementales ne peuvent intenter d'action en justice qu'à l'égard de questions reliées à la conservation de la nature, et seulement dans quelques *Länder*.

---

[24] *Ibid*., p. 1 à 9.

[25] *Ibid*.

[26] *Bundesgesetzblatt* (Gazette fédérale), 1994, I, p. 1490.

5.1.5 L'autosurveillance et la vérification environnementale par le secteur privé

Le règlement de l'Union européenne sur les vérifications environnementales est directement applicable en Allemagne (voir la section précédente consacrée à l'Union européenne).

5.2 Le Danemark[27]

5.2.1 L'état de l'application de la législation sur l'environnement

La société danoise peut se caractériser comme l'une des sociétés montrant un taux généralement satisfaisant de conformité aux règlements. Les Danois respectent les lois qu'ils considèrent sages et raisonnables. Le degré de conformité à la législation peut cependant varier selon les individus et le domaine d'application[28].

Généralement, dans ce pays, la situation est positive en ce qui concerne l'application de la législation sur l'environnement, et ce, en raison d'une attitude réceptive à l'égard des questions environnementales. Historiquement, le peuple danois (les entreprises comme les citoyens) a toujours fait preuve de collaboration, et de nombreux différends se règlent sans avoir recours aux procédures officielles (administratives ou judiciaires)[29].

Avant 1986, on ne jugeait pas nécessaire d'inspecter les entreprises et de surveiller les activités qui ont des incidences sur l'environnement, mais depuis, l'inspection des sites est devenue obligatoire[30]. Cette mesure a eu pour conséquence de doubler le personnel des comtés et des municipalités chargés d'appliquer la législation sur l'environnement[31].

5.2.2 Les responsabilités et capacités

Les municipalités

Au Danemark, les municipalités jouent un rôle très important en matière d'application de la législation sur l'environnement. La main-d'œuvre dans les municipalités représente 900 années-personne (les agents seulement), dont la moitié sert à la délivrance de permis, à la planification et à d'autres tâches officielles, alors que l'autre moitié sert à l'accomplissement de tâches consultatives (entreprises : 250 années-personne; agriculture : 50 années-personne; autres : 150 années-personne)[32]. Chaque année, le personnel visite 35 000 sites, ce qui signifie que chaque entreprise reçoit une visite tous les trois ans. Ces statistiques ne comprennent pas les visites de site qui découlent d'une plainte qui serait déposée, par exemple, par des voisins ou des groupes environnementalistes.

Les comtés

La main-d'œuvre dans les comtés danois représente 1 000 années-personne. Les tâches les plus importantes qui y sont accomplies dans le domaine de l'environnement sont la planification, la délivrance de permis, la protection des eaux souterraines, l'élimination des déchets, la surveillance des milieux récepteurs (surveillance de la qualité de l'environnement) et la supervision des entreprises. Les comtés surveillent quelque 2 500 entreprises industrielles, 400 décharges contrôlées, 500 établissements piscicoles, 500 entreprises municipales et 1 500 usines municipales de traitement des eaux usées. Dans l'ensemble, les comtés effectuent 6 300 visites de site par année[33].

---

[27] L'information sur le Danemark est tirée de la publication *Environmental Administration in Denmark* (Gestion de l'environnement au Danemark), Mogens Moe (publiée par le Service de protection de l'environnement du ministère de l'Environnement et de l'Énergie du Danemark, 1995).

[28] *Ibid*., p. 169.

[29] *Ibid*., p. 170.

[30] *Loi sur la protection de l'environnement* modifiée, p. 170 et 171.

[31] *Ibid*., p. 171.

[32] *Ibid*., p.172.

[33] *Ibid*., p. 172 et 173.

L'Agence de protection de l'environnement du Danemark

Selon les estimations, la capacité de l'Agence de protection de l'environnement du Danemark se situe entre 300 et 350 années-personne. Elle est chargée de gérer les substances chimiques et de surveiller d'autres secteurs dont les activités relèvent de sa compétence.

Il est important de noter que l'Agence danoise exerce un droit de regard sur les activités de surveillance des municipalités et des comtés. Elle établit des rapports annuels en se fondant sur les données que lui communiquent les organismes chargés de l'application de la législation, et elle instruit les plaintes relatives à ces activités[34].

5.2.3 Les activités et mesures administratives relatives à l'application de la législation sur l'environnement

Les autorités danoises chargées de l'application de la législation sont autorisées à réaliser les activités et à prendre les mesures qui suivent pour s'assurer de la conformité à cette législation[35] : la « légalisation provisoire » d'activités exécutées par des entreprises qui ont de faibles incidences sur l'environnement; le prolongement des échéances si les entreprises ont des motifs acceptables de ne pas respecter les échéances préalablement établies; la formulation de recommandations au sujet d'ententes que pourraient conclure les entreprises et les autorités; la transmission d'avertissements, d'avis de cessation, d'interdictions et d'ordonnances de restauration; des interventions directes lorsque les entreprises refusent de se conformer aux ordres ou lorsque le taux de pollution est élevé.

Le tableau qui suit fournit les statistiques les plus récentes sur les activités administratives :

	Comtés	**Municipalités**
Visites de contrôle sur les sites	9 000	35 000
Recommandations	1 250	14 000
Avertissements et ordonnances	450	4 700
Rapports de police	100	200
Interdictions, etc.	30	180

5.2.4 Les activités policières et les procédures criminelles

En général, toute inobservation fautive des lois sur l'environnement est punissable. Cependant, seulement un petit nombre de ces cas est porté à l'attention de la police : de 300 à 500 par année[36]. La police mène des enquêtes avec le concours de procureurs qui font partie de ses effectifs.

La moitié des cas se règlent avant d'être portés à l'attention des tribunaux. Cela signifie qu'en pratique, les contrevenants (entreprises ou autres entités) paient les amendes qui leur sont imposées. Jusqu'en 1995, 1 500 cas d'infractions criminelles à l'égard de l'environnement avaient été déclarés[37].

---

[34] *Ibid.*, p. 174.

[35] *Ibid.*, p. 175 et ss.

[36] *Ibid.*, p. 180.

[37] *Ibid.*, p. 181.

Il est intéressant de noter qu'au Danemark, outre les particuliers et les entreprises, les municipalités et l'État sont également passibles de sanctions. La honte d'avoir été puni par la loi est également perçue comme pouvant avoir des répercussions sur la réputation des politiciens et des fonctionnaires[38]. Toutefois, jusqu'à présent, on ne relève que vingt poursuites contre les municipalités. Et jusqu'en 1995, on n'en a dénombré aucune contre l'État.

5.3 Les Pays-Bas

Les Pays-Bas publient régulièrement des rapports d'étape sur les politiques et les activités relatives à l'application de la législation sur l'environnement[39]. Ce pays fait une distinction fondamentale entre les activités liées à l'application du droit administratif et celles liées à l'application du droit criminel. Les activités d'application du droit administratif comprennent la surveillance de la conformité à la législation et, le cas échéant, l'application de sanctions administratives qui incluent les ordonnances d'exécution, les astreintes (actes de cautionnement relatifs à l'application de la législation sur l'environnement), les ordres de fermeture et les révocations de permis.

Les autorités adressent habituellement un avertissement avant d'imposer ces sanctions. Les activités d'application du droit criminel consistent à mener des enquêtes, à intenter des poursuites et à imposer des sanctions à la suite d'infractions à la loi. Ces activités ont un caractère purement répressif.

5.3.1 Les activités d'application du droit administratif

Des rapports récents fournissent des renseignements sur l'application des lois touchant les domaines suivants : la gestion de l'environnement, les substances dangereuses, l'énergie nucléaire, la pollution des eaux de surface, le transport des substances dangereuses, les pesticides, le fumier et la conservation de la nature.

La loi sur la gestion de l'environnement

L'application de cette loi relève du Service des inspections environnementales ainsi que des provinces et des municipalités. Ce service a des bureaux régionaux qui surveillent le rendement des provinces et des municipalités en matière d'application de la législation.

Selon le Rapport, le nombre d'inspections effectuées au cours des années 1993 et 1994 a augmenté, ce qui a entraîné un accroissement du nombre d'avertissements et de rapports officiels. Le Rapport signale également une multiplication des activités d'application de la législation par les provinces et les municipalités au cours des deux années susmentionnées[40].

Le Service des inspections environnementales a constaté des infractions dans 50 % des 16 000 inspections qu'il a effectuées en 1993, et dans le cadre de 49 % des 17 000 inspections effectuées en 1994. La plupart de ces infractions ont donné lieu à des lettres d'avertissement et seulement quelques-unes d'entre elles ont nécessité un ordre d'exécution, une astreinte (ordre de fermeture temporaire), un ordre d'exemption temporaire ou un rapport officiel[41].

Comme cela a été indiqué précédemment, le Service des inspections environnementales surveille les activités des municipalités. Il note annuellement leur rendement dans l'une des catégories suivantes : mauvais, insuffisant, raisonnable ou satisfaisant. Le rendement des municipalités a été classé dans la catégorie « raisonnable »[42].

---

[38] *Ibid*.

[39] Les données sur la situation aux Pays-Bas relativement à l'application de la législation sur l'environnement sont tirées du document intitulé *Sixth Progress Report on Environmental Law Enforcement* (Sixième rapport d'étape concernant l'application de la législation sur l'environnement) publié par le ministère de l'Habitation, de l'Aménagement et de l'Environnement. Ce rapport porte sur les années 1993 et 1994.

[40] *Ibid*.

[41] Sixième rapport d'étape concernant l'application de la législation sur l'environnement, p. 11.

[42] *Ibid*., p. 11.

La loi et les décrets sur les substances dangereuses

Le Service des inspections environnementales est chargé de l'application de la loi et des décrets sur les substances dangereuses. Le Rapport mentionne que la conformité au Décret relatif au cadmium est insuffisante, principalement parce que les entreprises ne connaissent pas l'existence de la réglementation. L'application du Décret relatif aux chlorofluorocarbures (CFC) s'est améliorée si l'on se fie au nombre d'infractions, qui est passé de 38 % en 1993 à 36 % en 1994.

La loi sur l'énergie nucléaire

Le Service des inspections environnementales est également chargé de l'application de cette loi, et le Rapport indique que la conformité aux règlements qu'elle vise est généralement satisfaisante.

La loi sur la pollution des eaux de surface

L'application de cette loi relève du *Rijkswaterstaat* et des offices des eaux. Le *Rijkswaterstaat* dispose d'un plan d'action distinct en matière d'application de la législation qui s'intitule *L'application de la législation dans les années 1990, rien de plus mais différemment*. Le Sixième rapport d'étape fait état des observations suivantes relativement à l'application de la législation[43] :

> **Rijkswaterstaat**
>
> En ce qui concerne le Rijkswaterstaat, les années 1993 et 1994 ont été dominées par la mise en œuvre du plan d'action que renferme le document d'orientation intitulé *L'application de la législation dans les années 1990, rien de plus mais différemment*. Ce document, qui date de 1992, instaure des lignes directrices qui intensifient l'application de la loi sur la pollution des eaux de surface. L'objectif consiste à s'assurer que les méthodes d'application sont cohérentes, efficaces et rentables.
>
> Le nombre d'infractions relevées comparativement à celui des inspections a légèrement diminué au cours de la période étudiée. Cependant, on a intenté des procédures criminelles dans un plus grand nombre de cas. Après une baisse initiale du recours aux instruments administratifs, on a pu noter une hausse dans ce domaine.
>
> En 1993 et 1994, on n'a relevé que peu de situations où la non-conformité est tacitement tolérée. Elles ont toutefois augmenté dans les cas où l'on a eu recours à un ordre d'exemption temporaire en prévision d'une demande de nouveau permis ou d'une modification de permis.
>
> Les déversements de pétrole et de résidus de chargement dans les voies navigables intérieures demeurent problématiques. Il est difficile d'interdire les déversements en raison de la mobilité et de la permanence (24 heures sur 24) du transport intérieur. La Commission centrale pour la navigation du Rhin est en train d'élaborer un règlement afin d'empêcher les bateaux de produire et de déverser (illégalement) des eaux de rinçage et des résidus de chargement.
>
> **Offices des eaux**
>
> La hausse notable du nombre d'inspections par les offices des eaux (47 000 environ en 1994 comparativement à 17 000 environ en 1991) a également fait augmenter le nombre d'infractions déclarées. Cependant, comparativement au nombre d'inspections, la proportion d'infractions est passée de 12 % en 1991 à 7 % en 1994.
>
> Le recours, par les offices des eaux, à des instruments prévus par le droit criminel a montré une tendance à la hausse au cours de la période étudiée. En ce qui concerne ces instruments, les ordres d'exécution ont été moins fréquents en 1993 et 1994 alors que les astreintes ont augmenté.
>
> La nomination d'agents enquêteurs par le ministère de la Justice, il y a quelques années, a soulevé des problèmes. C'est la raison pour laquelle ce ministère a conclu une entente avec l'Association des offices des eaux, en 1993, afin que la nomination d'agents enquêteurs spéciaux dans le cadre de l'application de diverses lois se fasse en fonction des catégories de personnel.

[43] *Ibid.*, p. 13 et 14.

La loi sur le transport des substances dangereuses

Le Rapport indique que les activités d'application par l'Inspection nationale des transports ont considérablement augmenté en 1993 et 1994. En 1994, elle a effectué 22 000 inspections, soit une augmentation de 62 % par rapport à 1993. Cette augmentation s'est principalement produite dans le secteur du transport routier. En 1994, 13 % des inspections ont donné lieu a des constats d'infraction, comparativement à 10 % en 1993. La conformité à la législation, particulièrement dans les secteurs du transport routier et du transport sur les voies navigables intérieures, a laissé vraiment à désirer. Cependant, on a constaté une légère amélioration dans le secteur du transport routier par rapport à 1993. Les infractions sont moins nombreuses dans les secteurs du transport ferroviaire et du transport aérien parce que les activités d'application de la législation y sont mieux orientées[44].

Les règlements sur les pesticides et le fumier

L'application des règlements sur les pesticides et le fumier relève de l'Inspection générale du ministère de l'Agriculture, de la Gestion de la nature et des Pêches. Ces règlements revêtent de l'importance aux Pays-Bas, car ils visent plus de 100 000 exploitations agricoles. Le nombre de rapports officiels et d'avertissements a diminué de 30 % au cours de 1993 et 1994. Le Rapport indique que la conformité au règlement sur les pesticides a généralement été satisfaisante. En ce qui a trait au règlement sur le fumier, le Rapport mentionne que l'Inspection générale est d'avis que la réglementation est observée.

Les lois sur la conservation de la nature

Les lois en question sont relatives aux domaines suivants : la foresterie, la protection des oiseaux, la chasse et le tir, la conservation de la nature, les animaux exotiques et les espèces végétales en danger de disparition. La conformité aux lois sur la foresterie, la protection des oiseaux et la chasse et le tir a été généralement satisfaisante, mais on a constaté des infractions régulières à la loi sur la conservation de la nature et à la loi sur les animaux exotiques et les espèces végétales en danger de disparition.

5.3.2 Les activités d'application du droit criminel

Les infractions à la législation sur l'environnement mentionnées précédemment relèvent de la loi sur les infractions économiques. La plupart de ces cas se règlent toutefois hors cour. Seulement 20 % d'entre eux sont portés devant les tribunaux et 86 % donnent lieu à des condamnations.

5.3.3 Les tendances et les perspectives en matière d'application de la législation

Le Rapport indique que des progrès ont été réalisés en vue de s'attaquer aux situations de non-conformité qui ont été tolérées par le passé. En outre, un projet a été entrepris en 1994 afin d'élaborer un règlement destiné à réduire le taux de non-conformité. On a également évalué la mise en œuvre et l'applicabilité de la nouvelle réglementation et de celle déjà en vigueur.

Les accords conclus entre le gouvernement central et les provinces et les municipalités prévoyaient d'atteindre « des niveaux d'application adéquats de la législation » au 1er janvier 1995. Cette échéance s'étant avérée trop optimiste, elle a été reportée au 1er janvier 1997.

L'autoréglementation revêt de plus en plus d'importance pour les Pays-Bas. Les entreprises jouissent d'une plus grande latitude pour déterminer comment atteindre leurs objectifs environnementaux. Il faudra toutefois que ces entreprises effectuent de la surveillance et établissent des rapports afin que les autorités disposent de l'information nécessaire pour déterminer si leur autoréglementation est efficace et si elles respectent les ententes.

[44] *Ibid.*, p. 14.

À l'avenir, les autorités de ce pays devront s'attaquer en priorité aux crimes graves dans le domaine de l'environnement. Elles accordent des ressources financières supplémentaires à la police pour qu'elle puisse mener des enquêtes spéciales.

5.4 La Suède

La Suède publie des statistiques concernant l'application de sa loi sur la protection de l'environnement. Un rapport émanant de l'Agence de protection de l'environnement de la Suède résume les activités menées en 1995 par les autorités chargées du contrôle et de l'émission des permis[45].

> En Suède, environ 7 700 usines ont besoin de permis d'exploitation pour pouvoir fonctionner. Les demandes de 1 950 de ces usines n'ont pas été examinées et 600 d'entre elles ont bénéficié de décisions d'exemption. Les administrations de comté surveillent environ 3 950 de ces usines et 400 d'entre elles détiennent des permis de catégorie A (permis faisant l'objet d'une surveillance par le Bureau national des franchises). Aucun programme de surveillance n'a été instauré pour les 11 % d'usines qui détiennent un permis de catégorie A et pour 51 % de celles qui détiennent un permis de catégorie B et qui relèvent des administrations de comté et des comités municipaux de l'environnement. Les statistiques montrent que les divers organes de contrôle ont relevé que 16 600 usines ne requièrent aucun permis mais sont obligées d'aviser le comité municipal de l'environnement dont elles dépendent (détentrices de permis de catégorie C). Environ 40 % de ces usines n'ont pas encore transmis cet avis officiel. Les programmes de contrôle ne s'appliquent qu'à quelque 30 % d'entre elles, à l'exclusion de celles qui n'ont pas été notifiées. Les permis de catégorie A et B que détiennent plus de 930 des usines ont été émis il y a plus de dix ans et doivent faire l'objet d'un examen. En 1995, le Bureau national des franchises a délivré des permis à environ 1 % des nouvelles usines de produits dangereux qui en ont fait la demande; les 99 % restants ont obtenu un permis auprès des administrations de comté. Au cours de la même période, les comités municipaux de l'environnement ont examiné quelque 980 avis concernant de nouvelles activités. Les inspections visent principalement les usines dont les produits sont les plus dangereux (permis de catégorie A). Les usines sont généralement avisées à l'avance qu'elles vont être inspectées. En 1995, 325 crimes et infractions à la loi sur la protection de l'environnement ont été constatés.

5.5 La France

À la lumière de l'information disponible, la France n'a établi jusqu'à présent aucun rapport exhaustif sur l'application globale de la législation sur l'environnement. En 1995, certaines données ont été publiées concernant la lutte contre la pollution des eaux[46].

Ces données ont trait à l'application de l'article L 232-2 du *Code rural* qui réprime les déversements, dans les eaux de surface, de substances qui ont des incidences néfastes sur le poisson. En 1995, le Ministère public a été saisi de 503 cas d'infractions dont 82 (16,3 %) ont fait l'objet d'un non-lieu, 263 (52,3 %) ont été réglés par des ententes et 158 (31,4 %) ont entraîné des poursuites.

La pollution de l'eau est attribuable à des sources urbaines, industrielles et agricoles. Cette pollution se répartit comme suit : 20 % de pollution chimique (principalement par des déversements industriels), 30 % de pollution organique (par des activités urbaines, industrielles et agricoles), 30 % de pollution par les hydrocarbures (par des sources diverses, dont les particuliers).

L'article 22 de la *Loi sur l'eau*, promulguée en 1992, prévoit des sanctions pour les activités illégales qui entraînent la pollution de l'eau. Aucune statistique n'a cependant été divulguée sur l'application de cette loi.

---

[45] *Myndig heternas arbete enligt miljö-skyddslagen*, 1995, p. 39.

[46] Communication du ministère français de l'Environnement en date du 7 octobre 1997.

6 Conclusions

Ce survol de l'application de la législation ne constitue pas une étude exhaustive; il est cependant destiné à montrer à quel point ladite application constitue une question cruciale au sein de l'Union européenne et de ses États membres. Il permet au moins de constater qu'à l'échelon de l'Union, celle-ci a élaboré des stratégies ou, plus modestement, des « approches » en vue d'améliorer la mise en œuvre et l'application des politiques environnementales communes. Les principales mesures comportent le Programme d'action sur le développement durable et des rapports annuels sur la conformité à la législation de l'Union européenne, y compris celle relative à l'environnement. Les rapports annuels analysent régulièrement les problèmes de mise en œuvre et d'application de la législation et suggèrent des moyens d'amélioration.

Ces efforts déployés à l'échelle de l'Union européenne permettront d'améliorer la situation en termes d'application de la législation, car sa législation influe de plus en plus sur le droit de l'environnement des États membres. La vérification de la mise en œuvre et de l'application de la législation de l'Union favorise indirectement l'application de la législation de l'environnement dans les États membres. Jusqu'à présent, dans certains pays, les stratégies et politiques nationales en matière d'application de la législation n'ont visé que quelques secteurs. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, ces stratégies et politiques font l'objet d'un débat universitaire qui, un jour, pourrait déboucher sur des réformes juridiques et administratives.