

3. ELABORATION DE REGLEMENTS ET DE PRESCRIPTIONS APPLICABLES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

Il existe plusieurs approches pour aborder les problèmes de gestion de l'environnement (voir Tableau 3-1). Le besoin et la portée de l'application dépendent, en partie, de l'approche adoptée par la gestion (voir Figure 3-1). Certaines approches sont purement volontaires, en ce sens qu'elles encouragent et concourent au changement mais sans l'exiger pour autant. D'autres approches sont de nature *réglementaires*, c'est-à-dire qu'elles réclament le changement. C'est au cœur de ce type d'approches qu'opèrent les *prescriptions en matière d'environnement* – à savoir, des pratiques et des procédures exigées par la loi en vue de réduire ou de prévenir la pollution, directement ou indirectement. Le Tableau 3-2 cite des exemples de types de prescriptions généralement employées avec l'approche hiérarchique à la gestion de l'environnement. Si les approches totalement réglementées (pouvoir hiérarchique) disposent des prescriptions les plus étendues parmi toutes les options gestionnelles, la plupart des autres options intègrent quelques sortes de prescriptions. Il faut donc s'assurer que la conformité correspond aux prescriptions.

Pour favoriser la conformité, il convient de s'assurer, en premier lieu, que les prescriptions en matière d'environnement sont, elles-mêmes, *applicables*. En d'autres termes, s'assurer que la loi accorde les pouvoirs nécessaires à cette application, et que les spécifications sont claires et pratiques. Le présent chapitre décrit les différentes approches que l'on peut employer pour rendre applicables les prescriptions en matière d'environnement.

Le "caractère exécutoire" des prescriptions en matière d'environnement a un profond impact sur l'efficacité et le coût d'application, ainsi que sur le niveau final de la conformité. Précisons, par exemple, que les programmes d'application ne jouissant pas d'une base juridique adéquate ne seront pas généralement efficaces. Quant aux prescriptions qui s'appuient sur des technologies coûteuses, peu fiables ou indisponibles, elles seront difficiles, voire impossibles, à mettre en œuvre pour aboutir à la conformité. De même que les prescriptions brumeuses, imprécises, ambiguës, inconsistantes ou contradictoires peuvent être difficiles, sinon impossibles à exécuter.

Les décideurs peuvent rendre les prescriptions en matière d'environnement aussi efficaces que possible dans la mesure où ils tiennent compte de leur caractère exécutoire tant au début qu'à travers tout le processus de leur élaboration. En effet, soulever des questions une fois que des décisions cruciales aient été prises peut avoir un effet perturbateur, entraîner un gaspillage des ressources et provoquer des délais considérables. Aussi l'implication du personnel, tant légal que technique, est-elle indispensable pour l'élaboration de prescriptions applicables.

CARACTERE EXECUTOIRE DES DIFFERENTES APPROCHES A LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

La plupart des approches à la gestion de l'environnement décrites au Tableau 3-1 sont fondées sur un certain type de prescriptions qui, en toute vraisemblance, exigent une mise à exécution.¹ Par exemple, certaines approches axées sur le marché s'appuient sur l'application des lois pour définir les biens à commercialiser et stimuler le marché. Les prescriptions intrinsèques à un système de permis commercialisable doivent être nécessairement mises en application, dans la mesure où l'on veut encourager la conformité aux prescriptions ou aux droits commerciaux. Avec ce système, les inspecteurs devront revoir les registres des permis des transactions et des rajustements pour mesurer la conformité. Le système d'étiquetage destiné à relever le choix du consommateur doit être contrôlé pour éviter l'usage d'étiquettes inexactes ou trompeuses.

Toutes les approches réglementaristes à la gestion de l'environnement en bénéficieront si les prescriptions sous-jacentes sont applicables – c'est-à-dire claires et pratiques. Le présent chapitre présente quelques suggestions relatives à la mise à exécution des prescriptions en matière d'environnement.

LES LOIS : CADRE D'APPLICATION

Les pouvoirs

Les lois sur l'environnement seront beaucoup plus efficaces dans la mesure où elles accordent les pouvoirs nécessaires pour leur propre application. Sans un pouvoir adéquat, un programme d'application sera sérieusement handicapé dans sa capacité d'établir la conformité. Sa crédibilité serait même compromise si les violateurs réussissaient à défier le pouvoir dont un programme est investi pour exercer des mesures exécutoires. Les pouvoirs d'importance déterminante pour l'efficacité d'un programme comprennent, notamment (voir également Tableau 7-1, Chapitre 7) :

- Le pouvoir d'établir des réglementations, des permis, des licences et/ou des directives pour la mise en application de la loi (voir Tableau 3-3).
- Le pouvoir d'accorder des dispenses ou des arrangements pour répondre à des circonstances spécifiques à l'entreprise.
- Le pouvoir d'inspecter les entreprises réglementées et d'avoir accès à leurs registres et équipements en vue de déterminer l'état de leur conformité.
- Le pouvoir de demander à la communauté réglementée de vérifier sa propre conformité, de tenir des registres sur la conformité de ses activités et son état, de soumettre périodiquement ces informations au programme d'application et de rendre ces informations disponibles pour les besoins des inspections.

¹ Les systèmes de responsabilités ne sont pas soumis à des conditions explicites. Les conditions implicites, cependant, se développent au fur et à mesure de la présentation des cas en justice, et des profils sont établis sur le type de conséquences que justifient telle ou telle activité. Pour être efficaces, les systèmes de responsabilité requièrent, en principe, une certaine mise à exécution par le gouvernement, les organisations non gouvernementales ou les individus, et ce, afin de réunir les preuves nécessaires et de préparer les actions en justice.

TABLEAUX 3-1. APPROCHES A LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

APPROCHE VOLONTAIRE

Les approches volontaires encouragent ou soutiennent le changement mais ne l'exige pas. Les approches volontaires comprennent, notamment, l'éducation publique, l'assistance publique et la promotion du leadership environnemental par l'industrie et les organisations non gouvernementales. Les approches volontaires peuvent comporter également une certaine forme de gestion des ressources naturelles (tels les lacs, les zones naturelles, l'eau souterraine) en vue de maintenir la qualité de l'environnement.

APPROCHE HIERARCHIQUE

Dans l'approche hiérarchique, le gouvernement prescrit les changements souhaitables par le biais de prescriptions détaillées et s'emploie ensuite à les promouvoir et à s'assurer de la conformité avec ces prescriptions. Le Tableau 3-2 décrit les types de prescriptions utilisées généralement dans l'approche hiérarchique.

APPROCHE AXEE SUR LE MARCHE ET L'INCITATION ECONOMIQUE

Les approches axées sur le marché et l'incitation économique utilisent les forces du marché pour atteindre les changements souhaités dans le comportement. Ces approches peuvent être soit indépendantes de l'approche hiérarchique, s'en inspirer ou la compléter. L'introduction des forces du marché dans une approche hiérarchique favorise une meilleure prévention de la pollution ainsi que des solutions plus économiques aux problèmes. Les approches axées sur le marché et l'incitation économique comprennent, notamment :

- Systèmes de droits avec taxes pour émissions, effluents et autres rejets dans l'environnement.
- Permis commercialisables permettant aux entreprises de commercialiser avec d'autres entreprises des droits d'émissions autorisées.
- Approches de coordination directe. Ces approches permettent à une entreprise de proposer diverses approches pour atteindre un objectif environnemental. Une entreprise, à titre d'exemple, peut être autorisée à émettre dans l'une de ses opérations des substances en plus grandes quantités dans la mesure où elle contrebalancera cette augmentation par la réduction d'émissions issues d'autres opérations.
- Vente aux enchères. En vertu de cette approche, le gouvernement vend aux enchères des droits limités pour la production ou l'émission de certains polluants de l'environnement.
- Eco-étiquetage/obligation d'informer le public. En vertu de cette approche, les fabricants sont tenus d'étiqueter leurs produits de sorte que les consommateurs soient avertis des incidences environnementales des produits. Les consommateurs peuvent alors sélectionner les produits à acheter en fonction de leur performance environnementale.

APPROCHE AXEE SUR LE RISQUE

Les approches axées sur le risque sont relativement nouvelles. Ces approches établissent les priorités de changement sur la base du potentiel de réduction des risques que courent la santé publique et/ou l'environnement.

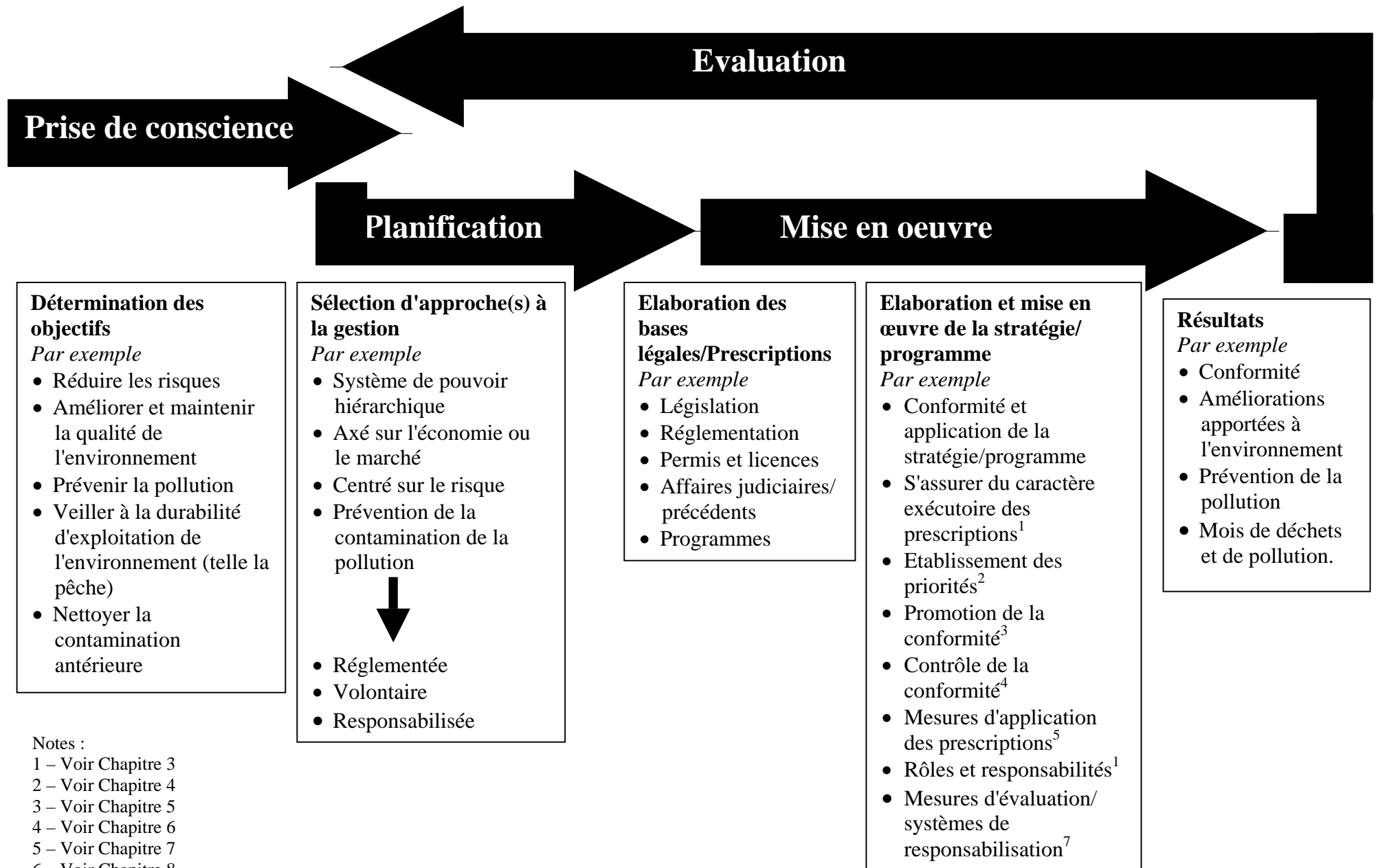
PREVENTION DE LA POLLUTION

Le but de l'approche de prévention de la pollution est de prévenir la pollution en réduisant ou éliminant la pollution à la source. Les changements nécessaires à la prévention de la pollution peuvent être sollicités conjointement avec l'approche hiérarchique ou encouragés comme actions volontaires.

RESPONSABILITE

Certaines approches de gestion de l'environnement sont axées sur des lois qui imputent aux individus ou entreprises la responsabilité des conséquences de certaines actions ou des dommages causés à d'autres individus ou entreprises ou à leurs biens. Les exemples de systèmes de gestion de l'environnement axés sur la responsabilité comprennent les lois sur les nuisances, les lois requérant des compensations pour les victimes des atteintes à l'environnement, et les lois exigeant la correction des problèmes d'environnement résultant de l'évacuation inadéquate de déchets dangereux. Les systèmes de responsabilité ne réduisent ou préviennent la pollution que dans la mesure où les individus et les entreprises redoutent les poursuites judiciaires potentielles.

LE CYCLE DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT



Notes :

- 1 – Voir Chapitre 3
- 2 – Voir Chapitre 4
- 3 – Voir Chapitre 5
- 4 – Voir Chapitre 6
- 5 – Voir Chapitre 7
- 6 – Voir Chapitre 8
- 7 – Voir Chapitre 9

TABLEAU 3-2. EXEMPLES DE PRESCRIPTIONS EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

Normes ambiantes

Les normes ambiantes (appelées également normes moyennes de qualité) sont des objectifs afférents à la qualité de l'environnement ambiant (tels l'air et l'eau). Les normes ambiantes sont exprimées généralement en unités de concentration (le niveau de dioxyde d'azote dans l'air, par exemple, ne doit pas dépasser 0,053 parties par million). Les normes ambiantes sont utilisées aux USA pour traduire les objectifs de qualité de l'environnement et déterminer le niveau d'émissions de sources individuelles que l'on peut composer avec tout en respectant le but fixé pour l'ensemble de la région. Les normes ambiantes peuvent servir également de freins. Lorsque les normes sont dépassées, par exemple, les efforts de contrôle ou d'application des prescriptions doivent être accrus. L'application des normes ambiantes exige que le calcul des mesures des normes soient lié aux émissions ou aux activités d'une entreprise particulière, ce qui n'est pas chose aisée.

Normes de performance (Emissions et Effluents)

Ces normes sont utilisées à grande échelle à des fins de réglementation, de permis et de contrôle. Les normes de performance limitent la quantité ou le taux de produits chimiques particuliers ou de rejets qu'une entreprise peut évacuer dans l'environnement dans une période spécifique. Les normes de performance sont flexibles en ce sens qu'elles laissent aux sources toute latitude de choisir les technologies qui leur conviennent pour satisfaire aux normes. Ces normes sont souvent basées sur le volume atteint avec l'emploi de la meilleure technologie de contrôle disponible. Certaines prescriptions introduisent une flexibilité supplémentaire en autorisant une source à émissions multiples de varier les émissions des différentes cheminées, mais dans la mesure où l'ensemble des émissions ne dépassent pas le total autorisé. La conformité avec les normes d'émissions se mesure par l'échantillonnage et le contrôle. Mais le contrôle de cette conformité peut être difficile et/ou coûteux, en fonction du type d'instruments utilisés.

Les normes technologiques

Ces normes exigent que la communauté réglementée emploie un type particulier de technologie (exemple, "la meilleure technologie disponible") pour contrôler et/ou surveiller les émissions. Les normes technologiques sont particulièrement adéquates lorsque l'équipement utilisé fonctionne dans une plage inférieure aux conditions généralement admises dans la communauté. Il est relativement facile aux inspecteurs de déterminer si les sources sont conformes aux normes technologiques : les équipements approuvés doivent être installés et en bon état de fonctionnement. Mais il est difficile de s'assurer, cependant, si les équipements continueront à fonctionner correctement à long terme. Les normes technologiques peuvent être rédhibitoires aux innovations technologiques et à la prévention de la pollution.

Les normes pratiques

Ces normes exigent ou interdisent certaines activités ayant un impact considérable sur l'environnement. Une norme peut interdire, par exemple, le transport de liquides dangereux dans des réservoirs découverts. Tout comme pour les normes technologiques, il est facile aux fonctionnaires du programme de vérifier la conformité et prendre des mesures contre les sources contrevenantes, mais il sera difficile de s'assurer de la pérennité de cette conformité.

Les besoins en information

Ces prescriptions sont différentes des normes décrites ci-dessus en ce sens qu'elles exigent d'une source de pollution potentielle (tels les fabricants de pesticides ou les entreprises impliquées dans la création, le transport, le stockage, le traitement et l'évacuation de déchets dangereux) de produire l'information et la soumettre au gouvernement. Les sources génératrices de pollution peuvent être appelées à surveiller, informer et tenir des registres sur le niveau de pollution généré, et constater si les normes de performance sont dépassées ou non. Les besoins en informations sont souvent exigés lorsque la source potentielle de pollution est un produit (nouveau produit chimique ou pesticide, par exemple) plutôt qu'un déchet. Un fabricant peut être tenu d'essayer un produit et de signaler tout risque potentiel qu'il comporte lorsqu'il est rejeté dans l'environnement.

Interdictions de produits ou d'emploi

Un produit peut être interdit définitivement (interdiction de produire, vendre et/ou utiliser un produit) ou prohibé pour certaines utilisations particulières se rapportant à ce produit.

- Le pouvoir de prendre des mesures juridiques contre les entreprises contrevenantes, telles que :
 - Le pouvoir d'imposer un éventail d'amendes et autres sanctions aux entreprises transgressant la loi.
 - Le pouvoir d'infliger des sanctions criminelles aux entreprises ou individus qui transgressent la loi (entreprises, par exemple, qui altèrent délibérément les données).
- Le pouvoir de corriger des situations qui posent une menace imminente et substantielle à la santé publique et/ou à l'environnement.

Cadre institutionnel

Les lois établissent généralement le cadre institutionnel nécessaire à leur propre application et définissent celui qui assumera la responsabilité de leur mise en œuvre. Sans un tel cadre, il sera difficile d'identifier le responsable chargé de s'assurer que la conformité ait été atteinte. Les lois peuvent, par exemple, spécifier les rôles et responsabilités incombant aux différents niveaux du gouvernement ainsi qu'aux divers organismes gouvernementaux ou ministères (voir Chapitre 8). Les législateurs voudraient donner éventuellement aux citoyens et organisations non gouvernementales représentant les citoyens le droit d'exercer des poursuites en justice dans le but de faire appliquer la loi. Les lois sur l'environnement peuvent permettre les citoyens de poursuivre les pollueurs en justice pour non respect de la loi. Ces dispositions ont été un important catalyseur pour la participation des citoyens aux Etats Unis (voir Chapitre 8 pour plus d'informations sur la participation des citoyens).

Lois connexes contraignant à la conduite professionnelle et équitable

La crédibilité des institutions gouvernementales revêt une importance considérable lorsqu'il s'agit de construire une assise adéquate à la conformité volontaire. D'où l'importance des prescriptions connexes destinées à empêcher la corruption et l'altération des données sur l'environnement, ainsi que pour s'assurer de l'application équitable de la loi. Dans de nombreux pays, les fonctionnaires de l'Etat sont passibles de poursuites judiciaires s'ils acceptent les pots de vin. D'autres pays protègent les droits des installations en s'assurant que les inspections gouvernementales suivent un plan rationnel, ou s'effectuent sur la base de plaintes ou d'informations suggérant expressément qu'une violation ait été commise.

Compatibilité avec les lois en vigueur

Pour qu'elles soient efficaces et respectées, les lois doivent être rationnelles et ne pas verser dans le contradictoire. Une nouvelle loi en matière d'environnement doit aller de conserve avec les lois actuelles sur l'environnement (sauf lorsqu'elle est destinée à les abroger) et doit renforcer et compléter les lois et politiques appliquées à d'autres secteurs, tels que :

- La santé : la sécurité alimentaire, l'hygiène et la sécurité du travail, les produits de consommation, l'utilisation des pesticides, etc.
- La gestion des ressources naturelles : l'eau, l'énergie, les minéraux, les forêts, etc.
- La planification de l'utilisation des terrains : le transport, le développement, la sélection des sites, etc.
- L'industrie et le commerce.
- L'agriculture.

TABLEAU 3-3. EXEMPLES D'INSTRUMENTS POUR LA MISE EN OEUVRE DES PRESCRIPTIONS EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

- Les *lois* procurent la vision, la portée et le pouvoir afférents à la protection et la restauration de l'environnement. Dans un certain nombre de pays, les lois englobent également les différents types de prescriptions générales retenues par d'autres pays comme réglementations (voir ci-dessous).
- Les *réglementations* établissent (en plus grand détail que ne peut spécifier la loi) les prescriptions générales qu'une communauté réglementée doit observer, telles que la manière dont les substances nocives doivent être testées, enregistrées, manipulées, contrôlées, émises, et/ou évacuées. Ces prescriptions s'appliquent généralement au niveau national ou régional (en fonction de la portée spécifiée par la loi). Pour certaines réglementations, l'application est directe. D'autres fournissent les critères et les procédures permettant la mise au point de prescriptions spécifiques à l'entreprise par le biais de permis et de licences qui fixent les principes d'application. Il y a aussi des pays qui ne prévoient pas l'établissement de réglementations mais s'appuient uniquement sur les permis ou licences accordés à l'entreprise pour l'application de leurs lois.
- Les *permis* contribuent généralement au contrôle des activités liées à la construction ou au fonctionnement d'installations génératrices de polluants. Les prescriptions des permis s'appuient souvent sur des critères spécifiques établis par les lois, les réglementations et/ou les directives.
 - Les *permis généraux* donnent des précisions sur ce qu'une catégorie d'installations (les stations d'essence, par exemple) devra faire. L'on emploie les permis généraux et les licences dans les cas où il n'est ni pratique ni nécessaire d'établir un permis spécifique à chaque installation (lorsqu'il existe un grand nombre d'entreprises effectuant des opérations très similaires).
 - Les *permis spécifiques à l'entreprise* indiquent ce qu'une entreprise particulière devra faire. Les permis tiennent compte souvent des conditions particulières propres à l'entreprise concernée.
- Les *licences* sont semblables aux permis. Les licences sont des permis de fabrication, d'essai, de vente, et/ou de distribution d'un produit, telles les pesticides, susceptible de mettre en danger l'environnement et la santé publique s'il est mal utilisé. Les licences peuvent être généralisées ou spécifiques aux entreprises respectives.
- Les *directives et politiques*. Les responsables du gouvernement chargés de la réglementation doivent souvent interpréter les prescriptions, même celles qui ont été minutieusement préparées, car l'on ne peut tout anticiper. Des directives et des politiques écrites aux fins d'interprétation et de mise en œuvre des prescriptions permettront d'assurer la consistance et l'impartialité lors de leur mise en application. Les directives et politiques sont également utiles dans des situations où les réglementations sont dictés uniquement par les permis et licences octroyés à l'entreprise (soit parce que les réglementations ne comportent pas davantage de prescriptions générales, soit qu'il est peu pratique d'établir de prescriptions générales en raison, par exemple, de la grande variabilité caractérisant la communauté réglementée). Dans ce cas, les directives et politiques d'établissement des prescriptions permettront d'assurer la consistance et l'impartialité.

Structure et critères pour l'établissement de prescriptions en matière d'environnement

Certaines lois sur l'environnement comportent des prescriptions. D'autres établissent la structure et les critères nécessaires à l'élaboration des prescriptions, lesquelles sont alors établies séparément. Les prescriptions peuvent être "générales" (s'appliquant à un groupe d'entreprises) ou spécifiques aux entreprises respectives.

- Les *prescriptions générales* sont les plus fréquemment mises en application sous forme (1) de lois, (2) de réglementations, ou (3) de permis généraux ou licences qui s'adressent à une catégorie spécifique d'entreprises (tels les nettoyeurs) (voir Tableau 3-3).¹ Les prescriptions générales peuvent s'appliquer directement à un groupe d'entreprises ou servir de base pour l'élaboration de prescriptions spécifiques aux entreprises respectives.
- Les *prescriptions spécifiques aux entreprises* viennent généralement sous forme de permis ou licences.

Il sera plus simple, à certains égards, d'appliquer les prescriptions générales du fait que les inspecteurs n'auront pas besoin de déterminer les prescriptions applicables à chacune des entreprises. Mais l'un des inconvénients des prescriptions générales est que certains membres de la communauté réglementée subissent plus que d'autres le fardeau de la conformité, ce qui de nature à entraver l'effort d'aboutir à une conformité à grande échelle. Il est nécessaire, en outre, de pouvoir déterminer comment les prescriptions générales peuvent-elles s'appliquer à des entreprises particulières. Des prescriptions inéquitables ou confuses peuvent susciter des problèmes de conformité. Les prescriptions spécifiques à certaines entreprises peuvent comprendre un objectif que les sources sont plus déterminées ou mieux disposées à atteindre.

Différentes approches relatives à l'élaboration des prescriptions sont employées dans différents pays. La Figure 3-2 indique quelques approches possibles. Le Tableau 3-4 fournit un exemple du rapport existant entre une loi, une réglementation et un permis aux Etats Unis. L'exemple illustre la manière dont les prescriptions deviennent, aux Etats Unis, plus détaillées et spécifiques au fur et à mesure où la loi se transforme en réglementation puis en permis.

LES PRESCRIPTIONS : LES RENDRE EXECUTOIRES

Plusieurs des approches décrites ci-dessous sont en vigueur actuellement dans divers pays pour s'assurer que les prescriptions seront appliquées.

¹ Les termes loi, règlement, permis et licence ont des sens différents, selon les pays. Par exemple, certains pays emploient le terme "licence" à la place de "permis". Pour les besoins de clarté et de consistance, ce texte s'attachera aux définitions figurant au Tableau 3-3.

**TABLEAU 3-4. EXEMPLE DE RAPPORTS EXISTANT AUX ETATS UNIS
ENTRE UNE LOI, UNE REGLEMENTATION ET UN PERMIS**

Aux Etats Unis, les lois fédérales sur l'environnement établissent les grandes lignes des prescriptions, lesquelles sont ensuite définies dans les réglementations fédérales. Les réglementations sont, à leur tour, mises en exécution à travers les différents Etats par le biais de permis qui interprètent et expliquent les prescriptions, objets des lois et des réglementations. L'exemple suivant souligne les prescriptions élaborées dans le cadre du U.S. Federal Water Pollution Control Act (Loi fédérale US sur le contrôle de la pollution de l'eau).

LOI : Une partie de cette loi stipule que "l'Administrateur [de l'Agence de Protection de l'Environnement] exigera du propriétaire ou de l'opérateur d'une quelconque source de échantillon effluents (en accord avec les méthodes..... telles que prescrites par l'Administrateur).

REGLEMENTATION : Une partie correspondante de la réglementation stipule : les permis délivrés par les Etats devront spécifier "les contrôles requis, notamment le type, les intervalles et les fréquences qui soient suffisantes pour l'obtention de données représentatives de l'activité soumise au contrôle, y compris, le cas échéant, le contrôle continu..."

PERMIS : Une partie correspondante du permis du *Commonwealth of Virginia* stipule : "Dans un délai de trois mois à compter de la date effective du présent permis... et se poursuivant trimestriellement sur une période d'un an, le titulaire du permis doit recueillir toutes les 24 heures des échantillons composites de l'effluent au point de déversement [spécifié], à l'exception des cas relatifs à l'analyse des éléments organiques volatils, des phénols et des cyanures où des échantillons instantanés sont requis".

Equilibre rigueur et faisabilité

La facilité d'aboutir à la conformité ainsi que son coût sont des éléments qui affectent le degré de conformité. Les directeurs d'entreprises, bien qu'ils soient désireux d'y souscrire, peuvent être freinés dans leurs démarches si les prescriptions s'avèrent trop coûteuses ou si les technologies nécessaires ne sont pas disponibles. Les décideurs devront équilibrer le désir d'établir des prescriptions rigoureuses et ambitieuses avec la charge que l'industrie doit supporter avec l'application de ces prescriptions.

En théorie, des prescriptions rigoureuses sont synonymes d'une plus grande, et probablement plus rapide protection et restauration de l'environnement. Si le programme impose prématurément des prescriptions très rigoureuses, les décideurs en matière de conformité parmi les ingénieurs et directeurs d'installations peuvent être amenés à les ignorer. Il en est de même des responsables du gouvernement qui seront réticents à appliquer ces prescriptions. D'autant que les restrictions rigoureuses seront plus vraisemblablement mises en question et retardées dans les tribunaux. Ainsi, les spécifications ambitieuses et peu pratiques peuvent-elles sérieusement entraver la conformité.

La rigueur des prescriptions doit donc être, eu égard à ce qui précède, adaptée d'une façon créative. En d'autres termes, il faut appliquer différentes prescriptions à des entreprises individuelles spécifiques ou à des segments particuliers de la communauté réglementée en fonction de facteurs tels la taille, le volume de pollution, et les risques que la pollution pose à l'environnement et à la santé publique. Les prescriptions peuvent être également appliquées par étape. Dans une première étape, les prescriptions seront moins rigoureuses et moins lourdes à supporter par la communauté réglementée. Elles permettront, tout au moins, d'éliminer l'avantage concurrentiel des polluants. Une deuxième étape interviendra plus tard avec des prescriptions plus rigoureuses, suivie ultérieurement, le cas échéant, par d'autres.

Améliorer les conditions de conformité

Deux démarches ont permis de susciter le respect et l'approbation de la communauté réglementée et/ou des entreprises individuelles soumises aux prescriptions, à savoir :

- Démontrer la valeur. Les agents environnementaux emploient des méthodes scientifiques reconnues pour démontrer qu'une prescription apporte des améliorations mesurables à l'environnement.
- Démontrer les options et la faisabilité. Les agents environnementaux fournissent des informations techniques sur les différentes technologies ou approches alternatives utilisables en matière de conformité. Ils peuvent démontrer également, informations à l'appui, la faisabilité économique de l'utilisation de ces technologies. Ceci permettra de convaincre la communauté réglementée que les prescriptions sont raisonnables. Les fournisseurs de ces technologies sont invités, dans le cadre de cette démarche, à s'assurer de la disponibilité de ces technologies pour les entreprises soumises à ces prescriptions.

Ces activités scientifiques susciteront la volonté de la communauté réglementée à s'y conformer. Dans certains cas où les technologies requises font défaut, les prescriptions contribueront au développement des technologies appropriées. Dans ce cas de figure, la conformité mettra plus longtemps à aboutir.

Les prescriptions générales

Les prescriptions générales (réglementations, permis généraux et licences) seront plus efficaces dans la mesure où elles reflètent les réalités pratiques de la conformité et de son application. En d'autres termes, elles doivent :

- Etre claires et compréhensibles.
- Définir avec précision les sources ou activités faisant l'objet de prescriptions.

- Définir avec précision les prescriptions ainsi que toutes exceptions ou variances¹ à ces prescriptions.
- Déterminer clairement les conditions d'application en spécifiant les méthodes et les procédures d'essai.
- Etablir clairement les délais de conformité.
- S'assurer qu'elles sont suffisamment flexibles pour être adaptées, en connaissance de cause, par le biais de permis et licences individuels, ou avec des variances répondant aux différentes circonstances régulatrices.
- Veiller à ce qu'elles soient rédigées assez clairement pour constituer la base d'une poursuite pénale (considérée généralement comme la procédure d'application la plus sérieuse).
- S'assurer qu'elles sont fondées sur la technologie (équipements de contrôle et de surveillance) et des méthodologies qui sont, ou le seront prochainement, disponibles, fiables et abordables.

Le Tableau 3-5 fournit un exemple des principales questions posées à l'élaboration des prescriptions générales dans le contexte des lois, réglementations et permis généraux ou licences, et ce, dans le but de s'assurer qu'elles sont applicables.²

Taille de la communauté réglementée

La capacité d'un programme à réussir l'application des prescriptions générales est subordonnée à la taille de la communauté réglementée. Une communauté plus élargie requiert des efforts accrus pour la réussite de cette application. Avec une communauté trop grande, il peut s'avérer impossible de mettre en œuvre les prescriptions. A titre d'illustration, une province des Pays Bas a promulgué une loi requerrant les entreprises désireuses d'utiliser une installation de traitement de leurs déchets de réclamer une exemption. Le gouvernement s'est rendu compte, après promulgation de la loi, que 100.000 entreprises produisant des déchets nécessitaient des exemptions. Les inspections exigeaient à ce titre, à elles seules, le recrutement de 200 à 300 inspecteurs supplémentaires. L'administration provinciale a donc décidé de revoir la réglementation et de décider que les exemptions ne seront plus nécessaires. Les entreprises devront tenir un registre des livraisons de leurs déchets et fournir périodiquement des informations sur les déchets les plus dangereux. Les efforts d'application se concentrent à présent sur les éliminateurs de déchets (environ mille) et non plus sur les producteurs de déchets.

Certains types de pollution impliquent une chaîne d'entreprises et/ou d'individus (tels les fabricants, les distributeurs et les utilisateurs). L'exercice de l'application des règlements sur le plus petit "maillon" de la chaîne peut produire, dans ces cas, les résultats environnementaux souhaités avec beaucoup moins d'efforts.

Examen de la capacité de la communauté réglementée à être en conformité

Lorsque les prescriptions générales mises en œuvre dans des entreprises particulières sont très spécifiques et moins flexibles aux modifications, leur application est plus facile mais n'encourage pas pour autant la flexibilité économique susceptible de favoriser la conformité. Les décideurs doivent veiller à l'équilibre entre la spécificité et le besoin de flexibilité.

¹ Les lois sur l'environnement peuvent contenir des dispositions permettant à une source réglementée de présenter une requête au gouvernement pour exemption d'une prescription générale. Cette exemption est appelée *variance* et comprend des modalités et des conditions spécifiques semblables à celles d'un permis. Les entreprises peuvent bénéficier de ces variances pour différentes raisons. Leurs conditions de fonctionnement peuvent être, par exemple, différentes de celles qu'elles étaient au moment de l'établissement des normes, ou parce que des circonstances physiques particulières rendent impossible la conformité (telle une adduction d'eau naturellement contaminée).

² Les questions figurant au Tableau 3-5 ne correspondent pas nécessairement toutes à l'ensemble des situations. Le tableau est un outil permettant de mettre en lumière les options et les choix liés à l'élaboration des prescriptions.

Ce sont les facteurs économiques et technologiques qui déterminent dans quelle mesure les nouvelles prescriptions constitueront un fardeau pour la communauté réglementée. Des programmes environnementaux (tels ceux existant aux Etats Unis) font appel à des études indépendantes pour déterminer l'impact économique et technologique que les prescriptions générales proposées auront sur la communauté réglementée. Les facteurs examinés comprennent, notamment :

Des considérations d'ordre économique :

- Les types d'entreprises soumises aux spécifications.
- Les équipements requis aux fins de conformité et les coûts afférents à leur acquisition, fonctionnement et maintenance.
- Les changements que la conformité exige en matière de pratiques professionnelles et les coûts de ces changements.
- Le prix que la communauté réglementée doit payer si elle doit assurer le contrôle des activités relatives à sa propre conformité.
- Les bénéfices économiques à court et à long terme que la conformité peut rapporter à la communauté réglementée (tels les recettes procédant des matériaux recyclés et la mise au point de procédés plus économiques).

Des considérations d'ordre technologique :

- Les technologies qu'il faut employer aux fins de conformité.
- La fiabilité de ces technologies.
- La disponibilité de ces technologies.
- La simplicité et la précision dans l'utilisation de ces technologies

Implication de la communauté réglementée et autres parties concernées

L'implication de la communauté réglementée dans la mise au point des prescriptions générales contribuera à promouvoir le soutien et à réduire la résistance et les conflits. Elle permettra également de rendre les prescriptions générales plus pratiques et, partant, plus exécutoires. Annoncée à ce stade précoce, cette implication fraiera la voie à la conformité. Il existe trois moyens fondamentaux pour impliquer la communauté réglementée, à savoir, le commentaire officiel, les négociations informelles et les essais sur le terrain (voir Tableau 3-6). Il serait utile d'engager des procédures et des calendriers spécifiques à chaque approche de sorte que l'implication de la communauté réglementée ne puisse servir à retarder la mise en œuvre ou à influencer les résultats outre mesure. Il sera tout aussi utile d'impliquer la communauté non réglementée (tels le grand public et les organisations non gouvernementales) en vue, par exemple, de susciter un soutien public (dont l'importance sera discutée au Chapitre 5) et d'exploiter les idées créatives provenant de groupes bien informés.

**TABLEAU 3-5. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION
DE REGLEMENTATIONS, DE PERMIS GENERAUX ET
DE LICENCES GENERALES APPLICABLES**

DEFINITIONS

Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale définit clairement la communauté réglementée, les activités réglementées et/ou les substances réglementées ?

Y a-t-il des exceptions aux conditions définies qui soient étroites au point "d'engloutir" les définitions ?

Les définitions et exceptions sont-elles suffisamment précises pour permettre au personnel d'application d'identifier les occurrences de non conformité ?

Les conditions définies sont-elles uniformément employées dans la totalité du texte de la réglementation, du permis général ou de la licence générale ?

Le pouvoir juridique sous-tendant la réglementation, le permis général ou la licence générale est-il clairement exprimé ?

Les exceptions aux réglementations, permis généraux et licences générales sont-elles suffisamment précises pour permettre l'identification des groupes exemptés ? Si des sources d'une certaine taille sont exemptées, la réglementation explique-t-elle la manière permettant de déterminer la taille d'une source particulière ?

PRESCRIPTIONS (exemple : les normes)

Les prescriptions ou autres résultats obtenus sont-ils mesurables ? Les unités de conformité sont-elles claires ?

Y a-t-il d'autres prescriptions disponibles pour application, à savoir, des prescriptions qui sont plus facilement mesurables et nécessitant moins de ressources ?

Les exceptions sont-elles clairement décrites ? Le calcul afférent à l'exception est-il clairement spécifié ? Si la réglementation, le permis général ou la licence générale accordent des exceptions axées sur un fonctionnement défectueux ou des changements dans les conditions locales, est-ce qu'ils indiquent les niveaux d'émission excusables, et déterminent le moment et l'autorité habilitée à prendre cette décision ?

Lorsque des changements de circonstances sont susceptibles de rehausser une prescription, est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence définissent clairement les circonstances pouvant entraîner un changement de la prescription et la manière dont la prescription peut être changée.

S'il s'agit d'une limite d'émission ou d'accumulation de valeurs, indique-t-elle le temps ainsi que le cadre associé à cette limite (instantanée, moyenne de 3 heures, quotidienne) ?

**TABLEAU 3-5. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION
DE REGLEMENTATIONS, DE PERMIS GENERAUX ET
DE LICENCES GENERALES APPLICABLES (suite)**

CONTROLE ET INSPECTION

Est-ce que la réglementation est explicite dans l'énoncé de ce que la communauté réglementée doit contrôler ? Dans quelle mesure les prescriptions soutiennent-elles les objectifs de conformité de la loi sur l'environnement ? Si l'objectif de la conformité, par exemple, est de démontrer que les entreprises se conforment quotidiennement aux prescriptions, est-il nécessaire que la réglementation, le permis général ou la licence générale exigent un auto-contrôle et une tenue de registres à titre quotidien ?

Quelles sont les méthodes d'essai nécessaires permettant de prouver qu'une entreprise est en conformité ? Ces méthodes sont-elles clairement définies ? Les moyennes permises de temps sont-elles clairement définies ?

Les tentatives de falsifier les données de l'auto-contrôle sont-elles considérées par la réglementation, permis général ou licence générale comme une violation exécutoire distincte ?

Dans quelle mesure la réglementation, permis général ou licence générale autorisent-ils les procédures d'inspection permettant aux inspecteurs de recueillir les données nécessaires pour déterminer la conformité ? Ces procédures couvrent-elles l'accès à l'entreprise réglementée, l'inspection des documents et la collecte d'échantillons ?

Les inspecteurs seront-ils capables de déterminer aisément les entreprises qui ne sont pas en conformité ?

Les prescriptions pour l'inspection et l'auto-contrôle contribueront-ils à réduire les coûts de la conformité et à accroître l'efficacité des inspections.

AUTOCONTROLE / AUTO CONSIGNATION / AUTO VERIFICATION

La réglementation, le permis général ou la licence générale prévoient-ils un calendrier d'auto-contrôle clairement établi ?

Est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale établissent les méthodes que l'auto-contrôle doit employer ?

Les données que la communauté réglementée doit consigner ou transmettre, sont-elles clairement précisées dans la réglementation, le permis général et la licence générale ?

Ces données indiquent-elles si l'entreprise est en conformité ? Dans quelle mesure ces données peuvent-elle fournir des preuves suffisantes pour documenter une violation ?

La réglementation, le permis général ou la licence générale prévoient-ils un calendrier et un format d'auto consignation et d'auto vérification clairement établis ?

TABLEAU 3-5. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION DE REGLEMENTATIONS, DE PERMIS GENERAUX ET DE LICENCES GENERALES APPLICABLES (suite)

Les besoins d'auto consignation sont-ils assez fréquents pour permettre une réaction opportune à une violation ? La communauté réglementée doit-elle retenir l'information suffisamment longtemps aux fins d'application des prescriptions ?

Pour la réglementation, le permis général ou la licence générale, le défaut de maintenir ou de soumettre des registres est-il considéré comme une violation exécutoire distincte ?

La communauté réglementée est-elle requise, sur demande, de mettre à la disposition des inspecteurs les registres ?

Les exceptions éventuelles aux prescriptions d'auto consignation et d'auto vérification sont-elles clairement précisées ?

Les prescriptions en matière de rapports, de registres et de techniques d'inspection/contrôle contribueront-elles à la réduction des coûts d'application et à l'amélioration de l'efficacité des inspections ?

LA CONFORMITE MISE EN EVIDENCE

Est-ce que la réglementation est explicite dans l'énoncé de ce que la communauté réglementée doit contrôler ?

Est-ce la réglementation, le permis général ou la licence générale décrivent avec précision les constituants de la conformité et comment celle-ci est établie ? La conformité est-elle déterminée par des inspections sur place, par l'examen des rapports présentés par la communauté réglementée, ou est-ce que la réglementation, le permis général ou la licence générale sont auto-applicables ?

La réglementation, permis général ou licence générale précisent-ils qui (le gouvernement ou l'entreprise) est tenu responsable de prouver la conformité ou la non conformité ? Le programme d'application peut-il déterminer la conformité à titre indépendant ? Le programme peut-il exiger que l'entreprise exécute certains essais aux fins de déterminer la conformité ?

La réglementation, permis général ou licence générale établissent-ils des périodicités en vertu desquelles un membre de la communauté réglementée doit atteindre la conformité ? Y a-t-il un point de départ et de fin fixés à ces périodicités ? Si la conformité est déterminée par l'intervention d'un événement plutôt que par une date, l'événement sera-t-il assez discret pour permettre à un inspecteur de juger si l'entreprise est en conformité ?

La justification requise pour prouver une violation est-elle clairement décrite ? Est-il possible d'utiliser les données de tierce partie comme justification ? La réglementation, permis général ou licence générale décrivent-ils dans quelle mesure un inspecteur peut s'appuyer sur un jugement professionnel pour établir qu'une entreprise est en conformité ?

Si différents niveaux gouvernementaux sont impliqués dans les programmes d'application, la réglementation, permis général ou licence générale décrivent-ils avec précision les responsabilités incombant à chaque niveau gouvernemental ?

Implication des responsables de la mise en application des prescriptions

Les fonctionnaires du gouvernement chargés de l'élaboration des prescriptions générales ne sont pas nécessairement impliqués dans les activités contraignantes de ces prescriptions. L'on sait, par expérience, que les modérateurs ne possèdent pas nécessairement le savoir-faire, la sagesse et les préoccupations du personnel juridique et technique concerné par la mise en application des prescriptions.

Les procédures et canaux institutionnels spéciaux sont généralement utiles pour s'assurer que le personnel d'application fournit les données au fur et à mesure de l'élaboration des prescriptions générales. L'on peut, par exemple, mettre sur pied un système permettant aux fonctionnaires du programme d'application de suivre l'évolution des éléments nécessaires à l'élaboration des prescriptions. Des comités spéciaux d'élaboration des prescriptions peuvent être spécialement mis en place, comprenant à la fois les décideurs et les responsables de l'application des prescriptions. Ils peuvent également inclure des représentants de tous les niveaux du gouvernement (national, régional, provincial et local) impliqués éventuellement dans la mise en application des prescriptions. Les membres des comités peuvent être appelés à s'assurer que les individus appropriés du programme d'application sont impliqués dans l'élaboration et la révision des prescriptions.

Les commentaires sur les propositions de prescriptions et les réponses écrites les concernant seront d'une grande utilité dans la mesure où ils sont sous forme écrite, et ce, afin qu'ils soient clairement compris et servir à l'établissement d'un dossier sur le processus de prise de décision.

Les responsables de l'élaboration des prescriptions générales peuvent, par ailleurs, commanditer des études en vue d'identifier les problèmes pouvant éventuellement entraver l'application des prescriptions proposées. Ces études seront maintenues confidentielles, en ce sens que leur annonce peut révéler des faiblesses d'exécution de nature à compromettre les efforts de mise en application.

L'on peut consigner et étudier les enseignements retenus sur ce qui rend les prescriptions applicables ou inapplicables dans une région ou un pays et les communiquer à ceux qui sont impliqués dans l'élaboration de nouvelles prescriptions. Une sélection de prescriptions générales peut être, par exemple, révisée dès l'année qui suit leur mise en vigueur pour examiner leur caractère exécutoire et apporter les ajustements nécessaires. Des mécanismes peuvent être établis pour "fixer" les prescriptions générales qui s'avèrent difficiles à appliquer. De même qu'il sera utile d'établir un processus accéléré permettant de corriger des types particuliers de défaillance en effectuant des révisions limitées des prescriptions générales.

Coordination avec d'autres prescriptions et programmes en matière d'environnement

Les prescriptions sur l'environnement sous le régime d'une loi peuvent compromettre la réussite de la conformité sous une autre loi. Aux Etats Unis, par exemple, les réglementations ont exigé des entreprises d'électronique d'empêcher les solvants chimiques dans les réservoirs de s'infiltrer dans l'eau souterraine. Certaines firmes se sont conformées à cette prescription en rejetant les solvants dans l'air, créant ainsi un problème de qualité d'air. Dans les Pays Bas, le lavage des gaz d'échappement permettant de réduire les émissions nuisibles dans l'atmosphère peut entraîner le rejet d'eaux contaminées et le traitement des eaux contaminées, à son tour, conduit à un autre produit de vidange exigeant encore un traitement responsable.

Il existe plusieurs méthodes de formulation de règles permettant d'éviter ces effets involontaires. Les lois sur l'environnement peuvent, tout d'abord, amener les décideurs chargés de l'élaboration des spécifications générales à examiner dans quelle mesure ces effets sont susceptibles de se produire.

TABLEAU 3-6. METHODES D'IMPLICATION DE LA COMMUNAUTE REGLEMENTEE DANS L'ELABORATION DES PRESCRIPTIONS GENERALES

Consultations officielles

Les décideurs peuvent consulter officiellement les principaux représentants de la communauté réglementée et les organisations non gouvernementales préalablement à l'élaboration des prescriptions générales. Ces consultations peuvent être utiles pour déceler les problèmes futurs et écarter la résistance.

Commentaires officiels

Les systèmes juridiques aux USA requièrent que le gouvernement fédéral publie les propositions de prescriptions et invite la communauté réglementée et le public à donner leur avis. Des périodiques gouvernementaux diffusés à grande échelle et à peu de frais publient des avis préalables à l'élaboration de nouvelles réglementations et annoncent leur date de mise en vigueur. Tous organisations ou individus peuvent facilement obtenir et examiner les propositions de réglementations dès qu'elles sont publiées. Les commentaires écrits du public sont généralement retenus pour une période limitée (de 30 à 90 jours aux Etats Unis) après publication des propositions de réglementation. L'agence environnementale prépare et publie les détails des réponses données aux commentaires. Bon nombre de ces commentaires concernent les difficultés ou les effets imprévisibles de la conformité. Ces commentaires offrent aux modérateurs la possibilité de repenser leur approche. Les réponses officielles aux commentaires rassurent les commentateurs sur le fait qu'il a été tenu compte de leurs commentaires.

Essais sur le terrain

En matière d'*essais sur le terrain*, des membres spécifiques de la communauté réglementée se portent volontaires pour mettre les prescriptions générales à l'essai, s'assurer de leur clarté et de leur compréhension, et/ou de la facilité de leur application et, partant, du coût de la conformité. Les décideurs peuvent alors apporter les modifications nécessaires aux prescriptions générales avant leur mise en œuvre définitive. Bien que l'essai sur le terrain puisse allonger le temps nécessaire à l'élaboration d'une prescription générale, ils révèlent les déficiences qui peuvent autrement la rendre inapplicable. Aux Etats Unis, les essais pilotes ont été substitués, dès 1991, aux essais sur le terrain.

D'autre part, il n'est pas réaliste de procéder à des essais sur le terrain pour toutes les prescriptions proposées. Par exemple, il ne sera pas pratique de mettre à l'essai des prescriptions qui nécessitent un investissement substantiel en équipement en raison du coût et du temps qu'exigent la planification, l'obtention de permis, la construction et le démarrage des nouveaux équipements. Par contre, les essais sur le terrain seront plus appropriés pour les prescriptions relatives au fonctionnement et à la maintenance des équipements existant, à l'auto-consignation et l'auto-vérification par les sources réglementées, aux nouvelles méthodes de conformité des essais et/ou à la capacité des équipements existants de satisfaire aux nouvelles normes. Les essais sur le terrain pour ce type de prescriptions ne devront pas en principe retarder le processus ou l'élaboration des prescriptions, ou constituer un joug financier pour la future communauté réglementée.

Les décideurs doivent déterminer, le cas échéant, si le financement des essais doit être pris en charge par le programme d'application, par l'entreprise effectuant les essais, ou par l'association commerciale représentant la communauté réglementée.

Deuxièmement, les individus bien informés des différentes questions environnementales peuvent se pencher sur les prescriptions. Troisièmement, la communauté réglementée peut être étudiée afin de vérifier dans quelle mesure la conformité contribuera à déplacer la pollution d'un milieu à un autre dans l'environnement. Si ce déplacement d'un milieu à l'autre produit toujours des effets, les prescriptions peuvent être changées pour prévenir ou minimiser ces effets. Ces spécifications peuvent être, en dernier lieu, définies pour l'ensemble des milieux.

Prescriptions spécifiques à des entreprises particulières

S'assurer de la mise en application

Les prescriptions spécifiques aux entreprises particulières sont généralement transmises par le biais des permis et licences. Elles sont souvent fondées sur des critères énoncés dans les lois, règlements et/ou directives, mais personnalisées pour répondre aux besoins propres à l'entreprise obtenant le permis ou la licence. Ces documents peuvent couvrir tantôt un certain nombre de prescriptions (celles concernant, par exemple, un seul milieu environnemental) ou se composer de documents détaillés couvrant toutes les prescriptions que l'entreprise doit satisfaire.

Les permis et licences sont des documents pratiques dont l'objet est de contraindre ou d'interdire certaines activités. Pour être applicables, les permis et licences doivent être à la fois clairs, précis et non équivoques. Et pour s'assurer que ces permis et licences jouissent de ces qualités, il convient de prendre les mesures suivantes :

- Assurer la formation des rédacteurs des permis et licences au processus d'élaboration des permis et licences.
- Utiliser des formats types pour s'assurer que chaque permis et licence comporte les informations essentielles.
- Utiliser, le cas échéant, des "modèles" de permis ou licences. Un permis/licence modèle contient toutes les prescriptions applicables normalement à un type particulier d'entreprise. Le modèle est ensuite légèrement modifié par le rédacteur du permis ou licence qui en fait un permis individuel propre à l'entreprise concernée.
- Donner des instructions précises au rédacteur du permis ou licence sur la manière d'élaborer un permis ou licence.

Le Tableau 3-7 présente un questionnaire que les rédacteurs des permis et licences peuvent utiliser pour mettre en exergue le caractère exécutoire des permis et licences. Les rédacteurs des prescriptions propres à des entreprises spécifiques devront s'assurer également que les clauses du permis ne sont pas en opposition avec celles d'autres permis ou licences en cours actuellement dans l'entreprise. Les discordances et contradictions entre les différents permis et licences peuvent entraîner la non conformité. Les permis et licences multimédias englobant en un seul document toutes les prescriptions pertinentes en matière d'environnement seront de nature à surmonter ce problème. Les documents multimédia permettent également aux rédacteurs des permis et licences de donner la priorité aux prescriptions axées sur les risques pour la santé et l'environnement, sur les ressources de l'entreprise en matière de conformité, ainsi que sur la faisabilité.

Le processus d'octroi des permis et licences

La crédibilité des programmes d'application en matière d'environnement sera d'autant plus renforcée si les prescriptions sont établies sans plus tarder dès qu'un programme environnemental est mis en place. Un intervalle assez long donnera au programme une impression de faiblesse et retardera l'application des lois sur l'environnement. En cas de limitation des ressources nécessaires au démarrage, les décideurs seront tentés, dès que possible, de mettre en œuvre au moins les prescriptions relatives aux installations émettant de grandes quantités de polluants et/ou les installations les plus toxiques.

Le processus d'élaboration des permis et licences varie d'un pays à l'autre, mais comprend, en général, les étapes suivantes :

- L'Entreprise fournit à l'agence gouvernementale des informations sur ses opérations et émissions.
- Un rédacteur de permis ou licence examine les informations et, le cas échéant, demande des informations supplémentaires.
- Le rédacteur du permis, ou licence, peut aviser les parties intéressées (la collectivité, par exemple), que le permis, ou licence, est en cours d'élaboration.
- Le rédacteur du permis, ou licence, offre la possibilité à toute partie concernée de donner son avis sur la délivrance d'un permis ou d'une licence à l'entreprise concernée ainsi que sur les prescriptions à prévoir.
- En cas de besoin, un processus de négociations est amorcé pour résoudre tout litige entre le rédacteur d'un permis, ou licence, l'entreprise, les ouvriers, la collectivité et/ou toute autre partie potentiellement intéressée.
- Après collecte des informations nécessaires, discussions et négociations, le rédacteur du permis, ou licence, décide s'il y a lieu de délivrer le permis ou licence.
- Une sanction serait à prévoir si le rédacteur du permis, ou licence, découvre que le candidat a soumis des informations fausses, incomplètes ou mensongères.

Le processus d'émission des permis et licences permet de s'assurer que l'entreprise a clairement pris conscience des prescriptions et pourquoi il est important, tant au plan environnemental que légal, de les satisfaire. La ville d'Amsterdam, aux Pays Bas, emploie un système de "consultations préalables" en vue de promouvoir la conformité. Lorsqu'une entreprise souhaite l'obtention d'un permis, l'administration municipale répertorie les activités de l'entreprise, mesure le taux potentiel de pollution et décide des mesures à prendre en matière d'environnement. D'autres fonctionnaires concernés de l'administration (tels l'Inspection de la Sécurité professionnelle et de la Santé, le Directeur de la Qualité de l'Eau, le Département des Incendies, et l'Inspection de l'Environnement) sont invités à y prendre part. L'inventaire, le projet et les permis définitifs sont expliqués en détail à la direction de l'entreprise. Ce processus est destiné à promouvoir la conformité en persuadant l'entreprise de la nécessité de prendre des mesures en matière d'environnement et en explicitant que la non conformité sera sanctionnée par des actions correctives.

TABLE 3-7. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION DE PERMIS EXECUTOIRES

GENERAL

- La période de validité du permis est-elle clairement précisée ? Est-il indiqué à quelle date le permis doit être réémis et quand faut-il soumettre une demande pour un nouveau permis ?
- Le permis comporte-t-il une disposition stipulant que le permis doit être modifié en cas de changement de propriétaire, ou lorsque l'entreprise apporte des changements à ses procédés réglementés ?
- Est-ce que les conditions du permis s'opposent aux conditions d'autres permis que l'entreprise possède ?
- Y a-t-il une disposition énonçant que le permis peut être automatiquement résilié s'il s'avère que le candidat a délibérément communiqué des informations fausses, incomplètes ou mensongères durant le processus de candidature ?
- Le permis stipule-t-il si le propriétaire ou opérateur sera responsable de la non conformité ?

PRESCRIPTIONS

- Les prescriptions ou autres résultats obtenus sont-ils mesurables ? Les unités de conformité sont-elles claires ?
- Le permis précise-t-il qu'il faut introduire une modification si les prescriptions ou critères venaient à changer ?
- S'il s'agit d'une limite d'émission, le permis indique-t-il explicitement le calendrier d'exécution associé à cette limite (instantanée, moyenne de trois heures, quotidienne)

CONTROLE ET INSPECTION

- Est-ce que le permis est explicite dans l'énoncé de ce que l'entreprise doit contrôler ? Dans quelle mesure les prescriptions soutiennent-elles les objectifs de conformité de la réglementation sur l'environnement ?
- Quelles sont les méthodes d'essai nécessaires permettant de prouver que l'entreprise est en conformité ? Ces méthodes sont-elles clairement décrites ? Les moyennes permises de temps sont-elles clairement stipulées ?
- Les tentatives de falsifier les données de l'auto-contrôle sont-elles considérées par le permis comme une violation exécutoire distincte ?
- Le permis prévoit-il un calendrier distinct pour l'auto-contrôle ?

TABLE 3-7. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION DE PERMIS EXECUTOIRES (suite)

- Dans quelle mesure le permis autorise-il les procédures d'inspection permettant aux inspecteurs de recueillir les données nécessaires pour déterminer la conformité ? Ces procédures couvrent-elles l'accès à l'entreprise réglementée, l'inspection des documents et la collecte d'échantillons ?
- Les inspecteurs seront-ils capables de déterminer aisément les entreprises qui ne sont pas en conformité ?
- Les prescriptions pour l'inspection et l'auto-contrôle contribueront-ils à réduire les coûts de la conformité et à accroître l'efficacité des inspections ?

AUTO-CONSIGNATION / AUTO-VERIFICATION

- Les données que l'entreprise doit consigner ou transmettre, sont-elles clairement précisées dans le permis ?
- Ces données indiquent-elles si l'entreprise est en conformité ? Dans quelle mesure ces données peuvent-elle fournir des preuves suffisantes pour documenter une violation ?
- L'entreprise est-elle tenue de signaler la non conformité avec les prescriptions du permis ? Dans le cas échéant, le permis fixe-t-il les délais pour signaler la non conformité et à qui cette non conformité doit-elle être communiquée ?
- Le permis prévoit-il un calendrier et un format d'auto-consignation et d'auto-vérification clairement établis ?
- Le permis précise-t-il à qui signaler l'information ?
- Les besoins d'auto-vérification sont-ils assez fréquents pour permettre une réaction opportune à une violation ? L'entreprise doit-elle retenir l'information suffisamment longtemps aux fins d'application des prescriptions ?
- Le défaut de maintenir ou de soumettre des registres est-il considéré par le permis comme une violation exécutoire distincte ?
- L'entreprise est-elle tenue de mettre à disposition, sur demande, les registres ?
- Les exceptions éventuelles aux prescriptions d'auto-consignation et d'auto-vérification sont-elles clairement précisées ?
- Les prescriptions en matière de rapports, de registres et de techniques d'inspection/contrôle contribueront-elles à la réduction des coûts d'application et à l'amélioration de l'efficacité des inspections ?

**TABLE 3-7. QUESTIONNAIRE-ECHANTILLON SERVANT A L'ELABORATION
DE PERMIS EXECUTOIRES (suite)**

LA CONFORMITE MISE EN EVIDENCE

- Le permis décrit-il avec précision les constituants de la conformité et comment celle-ci est établie ?
- Le permis précise-t-il qui est tenu responsable de prouver la conformité ou la non conformité (telle qu'elle est établie par la loi en vigueur) ?
- Le permis établit-il des périodicités en fonction desquelles l'entreprise doit atteindre la conformité ? Y a-t-il un point de départ et de fin fixés à ces périodicités ? Si la conformité est déterminée par l'intervention d'un événement plutôt que par une date, l'événement sera-t-il assez discret pour permettre à un inspecteur d'établir si l'entreprise est en conformité ?